

A MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVKIADÓ-VÁLLALATA.

A JOGI ÁLLAM.

IRTA

GNEIST RUDOLF.

BUDAPEST, 1875.

A JOGI ÁLLAM.

IRTA

GNEIST RUDOLF.

A JOGI ÁLLAM.

IRTA

GNEIST RUDOLF.

A MAGYAR TUDOM. AKADÉMIA KÖNYVKIADÓ-BIZOTTSÁGÁNAK

MEGBIZÁSÁBÓL FORDITOTTA

Dr. TAKÁCS LAJOS

EGYETEMI MAGÁNTANÁR.

A. M. T. AKADÉMIA
KÖNYVKIADÓ-HIVATALA

BUDAPEST, 1875.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA KÖNYVKIADÓ-HIVATALA.

(AZ AKADÉMIA ÉPÜLETÉBEN.)

219166

Magyar Tudományos Akadémia
Könyvtára 823 /1958.....sz.

Franklin-Társulat nyomdája



A Magyar Tudományos Akadémia főadata lévén a tudományok önálló művelése és emelése mellett azoknak terjesztésére is hatni, 1872. január 22-én tartott összes ülésében egy bizottságot alakított oly czélból, hogy az részint a külföldi tudományos irodalmak jelesebb termékeinek lefordíttatása, részint a tudományokat mai színvonalukon előadó eredeti magyar művek készíttetése által a tudományos műveltség terjesztése érdekében működjék.

A Magyar Tudományos Akadémia ezen könyvkiadó bizottsága főadatának megfelelni kívánván, mindenekelőtt azon hiányokra fordította figyelmét, melyek az egyes tudományszakok körében leginkább érezhetők. Sietett ennélfogva elismert tekintélyű hazai szakférfiakat tudományos kézikönyvek szerkesztésével megbízni; egyúttal gondoskodott arról, hogy a külföldi tudományos irodalmak számos jelesebb művei hazai nyelvünkön mielőbb közrebocsáttassanak.

Ekkép a bizottság eszközlésére, részint a Magyar Tudományos Akadémia, részint egyes vál-

lalkozó könyvkiadók kiadásában, tudományos eredeti műveknek és fordításoknak sorozata fog megjelenni; hivatva a külföld tudományos munkásságának eredményeit a magyar közönségre nézve megközelíthetőkké tenni.

Megjegyzendő azonban, hogy a bizottság midőn az eredeti munkák szerzői és a fordítók megválasztása által — az utóbbiaktól, hol szükségesnek vélte, mutatványt is kívánva — már eleve is gondoskodni igyekezett a munkálat sikere felől, utólagos bírálatát nem terjeszthette ki a beadott munkák soronkénti kijavításáig; s így a szerzőkről vagy fordítókról minden felelősséget a részletekben magára nem vesz.

B u d a p e s t e n, 1873. február 20-án.

A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Bizottsága.

I. A kérdés feltevése.

A jelenleg élő nemzedéknek lett fenntartva a közgazdasági élet fejlődését a gazdagság- és a polgárosultság oly fényes fokára emelkedni látni, milyenről atyáinknak 100 év előtt még sejtelmük sem volt.

A jelenleg élő nemzedéknek lett egyszersmind fenntartva Németország egységét és nagyságát a német összállamban oly módon megvalósulva látni, mely az ősök legvérmesebb reményeit tulszárnyalá.

Remélhető-e, hogy az állam és társadalom e hatalmas emelkedése egyenletes összhangban fog továbbfejlődni?

E kérdést felvetve eleve elismerjük, hogy a népek élete nem egyedül az ember észszerű természetéből fejlődik ki és magyarázható meg, hogy egy nemzetnek vele született erényei sem képesek ily kérdések megoldását eléldézni, hanem hogy a mai világot ellentéteiben a valóság alapján kell megértenünk.

A tudomány sem zárkozhatik el annak felismerése elől, hogy amaz elvont »én«, melyből az egykori észjog az államot alkotá, nem e világból való, hogy ellenkezőleg a valóságban minden nép belsőleg válik szét és oszlik alkotórészeire azon külső és szellemi javak megszerzése és birtoka szerint, melyek elsajátítására és élvezésére az emberiség hivatva van; oly tagozat ez, melyet e helyen a »társadalom« fogalmában foglalunk össze.¹⁾

Nem szándékunk ezzel a régi rendek történeti osztályozására visszatérni, vesszük a *mai* földbirtokost, parasztot, zsellért, napszámost, a *mai* kereskedőt, gyárost, iparost, segédet, városi munkást, a *mai* hivatalnokot, lelkeszt, ügyvédet, orvost, tudóst, művészt, mint megannyi külső típusát egy oly alakulásnak, melyre századunk nem képes többé rendszeres beosztást találni. Munka és birtok, anyagi és szellemi munka, kisebb, közép és nagy birtok közt mai napság létező különféleségek és el-lentétek nem különböztethetők meg többé állandó meg-jelelések által; még kevésbé merithetők ki, rendezhetők és vihetők vissza biztos ismérvekre a munka és birtok vál-tozatos csoportosulásai, többféle birtoknemek kapcsolatai egy és ugyanazon személyben.

A társadalom e csoportjai külsőleg rendbe szedve jelentkeztek az absolut államban, mely a társadalmi osztályok öntevékenysége és önfelelőssége nélkül — jól isko-lázott hivatalnoki karban találta alapját. Csak a társa-dalomnak az állammal ismétli összekötése által (constitu-tionalis alkotmány) kezdődik az államban egy új mozgalom, melyre senki sem gondolt, míg az »államban való részt-vevés« csak elméleti vita tárgyát képezé.

A társadalom végtelenül elágazott szervezetében állandó csupán azon alapigazság, hogy a birtok minden neme a nembirtokosnak függését vonja maga után, hogy e függés folytonos érvényesülésében az összes életviszo-nyokat áthatja, hogy active és passive uralkodik a család életén, hogy az uralmat és függést nemzedékről nemze-dékre szállítja át és ezzel a szabadság hiányát csempészi az állam elemei közé.

E valósággal létező állapotból kell minden törekvés-nek kiindulni, mely a szabadság és jognak az élő nemzedék

számára megszerzésére irányul és azon meggyőződésre kell jutnia, hogy a szabadság ez akadályai nem mulékony tévelyek, változtathatlanul és fokozódó mérvben fogják azok uralmukat a jövő nemzedékekkel éreztetni.

A gépek feltalálása a javak előállítását örök időkre tulemelte az emberi erő korábbi korlátain. Egyetlen európai állam mai tömeges termelése a munka régi módja szerint az összes emberiség rabszolgáinak karjait venné igénybe. A természettudományok és műtan haladásai napról-napra szaporítják úgy a felhasználható anyagok tömegét, mint a javak előállításának módjait.

Mindenütt feloldódnak ezáltal azon tagozatok, melyek a korábbi rendi társadalomban birtokot és munkát összekapcsolának. Vidéken és városon, a mezőgazdaság, ipar és kereskedés terén úgy mint a szellemi munka körében megszűnnek a kedvelt korlátok s védjogok és az azelőtt előnyökben részesített osztályok is kénytelenek e fordulatban megnyugodni, miután a régi módon többé nem állhatnak fenn s tovább nem haladhatnak. A személyes életközösségnek, mely egykor birtokot és munkát egybekapcsolt — felbomlása az embereket vidéken és városokon új módon, új szükségletek, új igények szerint csoportosítja. A népesség élvezetei le a munkáscsaládig és cselédségig oly fokra emelkedtek, mely még 100 évvel ezelőtt a társadalomnak csak magasabb és legmagasb rétegeire nézve volt hozzáférhető. Ezzel együtt nőttek azután az igények és a szükségletek is és az emberek ma sokkal érzékenyebbek élveik mértékének különbözősége iránt, mint voltak hajdan. A gazdasági élet és pénzgazdaság által előidézett e beláthatlan ingadozások közt egy háztartás sem számíthat gazdasági alapjainak változatlan fennmaradására csak egy évtizeden át sem.

Minden szem, minden törekvés következképpen a *társadalmi* állás fenntartására, a létérti küzdelemre vagy az állapot javítását czélzó versengésre irányul. Mindenki első sorban magára és saját osztályára gondol. A birtok és munka fő- és mellékcsoportjai, de még a tudomány és művészet legszellemiesb hivatásai is, tanítók, orvosok, ügyvédek a többiektől elkülönített rétegekben sorakoznak »érdekeik« megóvása végett.

Az időszaki sajtó, mely képes volna e verseny és változás megközelítő képét adni, nem emeli azt teljes öntudatra, mivel mindenki csak azt olvassa a mi őt érdekli és a nyomtatásban naponta megjelenő gondolatok végtelen tömegéből csak parányi részről bir tudomással. De még e töredék is elégséges lehetne arra, hogy az élő nemzedéknek megmutassa, hogy az életnézetek, érdekek és követelések egymást beláthatlanul keresztülmetsző ez ellentéte saját erejéből soha se fogja a békét és az akarat egységét helyre állítani.

S mindamellet lehetetlen a visszatérés korábbi nemzedékek patriarchalis öszhangjához és nyugalomához. A társadalomnak ugy előnyökben részesülő, mint szenvedő része kénytelen bevallani, hogy a dolgok uj alakulása az embernek az élet külső javai elsajátítására és azok feletti uralomra irányuló hivatásában leli alapját és az emberi természet lényegéből kifolyólag meg nem változtatható.

Képesek-e még ma az átszállott intézmények, melyek régtől fogva az örökké változhatatlan erkölcsi parancsnak az emberek együttléte számára megvalósítására voltak rendelve, a társadalom e változandóságának és ellenmondásainak utját állani, s azokat kiegyenliteni?

A német államszövetség e hitben élt egykoron s

meg is kísérle megvalósítását Ausztria vezetése alatt az 1815-től 1848-ig terjedő időszakban.

Az egyházi egyetemes monarchia ma is kísérletet tesz a társadalom alapeszméit örök kárhozattal fenyegetés által megállapodásra birni.

De ily hatalmi nyilatkozatok mindenha eredményteleneknek bizonyultak. Rideg ellenzésükkel az érdekek küzdelmét soha meg nem oldák, csak elmérgesíték.

Az állam úgy mint az egyház valódi feladatának csak csendes munkálkodás által felelt meg, mely a szűkebb körök állandó megszokásaiban ellensúlyt talált a társadalom osztályainak küzdelmével szemben, és az ellenmondásokkal a magasb egységet, a változandósággal az állandóságot, a társadalmi szabadság hiányával a jogi szabadságot, a birtok tulnyomó hatalmával az összeségnek erkölcsi és értelmi fejlődését, az emberi érdekek rendszerével az emberi kötelességek rendszerét tudta szembe állítani.

A feladat, mely állam és egyházra a polgári társaság *mai* elágazásában vár, minden esetre oly megmérhetlen, hogy komolyan kétkedni lehet, vajjon Németország jövője a legkedvezőbb föltételek mellett is képes leend-e ily feladattal megmérközni.

Az óvilág ily reményre épen nem jogosít fel.

Görögországban a társadalmi fejlődés minden fénye, minden szépsége daczára az államot feltartóztathatlanul látjuk romlása felé sietni.

Látjuk Rómában — az állami kötelességérzet leg-hatalmasb kifejlődése mellett — miként oldja fel a társadalmi ellentétek kifejlése magát az állami szabadságot is kormányzati gépiességgé.

Az óvilág vége elfajult állam, kimerült társadalomban.

Más kép mindenesetre az, melyet a german világ tár elénk fejlődésének lassu, nehézkes menetében.

Oly ellenmondások képe ez, melyek egy és ugyanazon állam- és néptestben egymással megférhetleneknek tetszenek, s mégis együtt és egyszerre foglalnak helyet.

Az összes erkölcsi viszonyok megrázkodtatásából, mely a népvándorlás után állott be, az egyház magaslik ki emberi feladatának eszményi nagyságában.

A keresztes háborúk óta a hűbéri katonai állam mellett elérhetlen fényben tündöklő a német városok szabadsága.

A három rendi állam viszályai- és hanyatlásából a reformatió, mint a szellem és lelkiismeret felszabadítása tűnik fel.

Az állandó hadseregek czopfós korszakába esik a német nép klasszikus irodalmának szellemi felvirágzása.

Mig a francziák tündöklő egyoldalúságukkal az állam és társadalomban mindig csak *egy* alapirányt fejtenek ki, a német népelet a legkirivőbb ellentéteket megtűrte egymás mellett, s azokat egymással egyensúlyba tudta hozni. Ugy tetszik, mintha a németet türelmes módja az állam és társadalom egyes köreiben alkalmassá tenné azon feladatok megoldására, melyeket »a szellemek egymásra csapása« nem képes nagy ellentéteikben megoldani. És e mellett törekvése volt a német szellemnek ama nagy ellentéteket mélyebben és több oldalról fogni fel, mint azt nyugoti szomszédainak vérmes jelleme tevő.

A mérséklet szelleme azonban, mely ez államfejlődést végtelen változatosságában áthatja, egyszersmind az igazságnak szelleme is, mely az egyén önállósága iránti erős igények mellett mások egyéni szabadságát is méltányolni és becsülni tudja.

Kedvező előjelnek tekinthető, hogy Németországban az új társadalmi életnézetnek a legutóbbi emberöltő folytán történt fellépésével s a francia társadalmi tanok látszólag kizárólagos uralmával együtt tünt fel a *jogállam* jelszava ²⁾ kifejezéséül egy oly szervezetnek, mely a mai társadalom zilált életének a polgári szabadság alapját visszaadni képes leendő. Az állami és jogfejlésnek melyik oldalát kell e jelszó alatt értenünk?

II. Jogállam történeti és bölcséleti értelemben.

A *jogállam* e szónak *történeti* és *bölcséleti* értelmében lassu, fáradsalmas alakulásban, a társadalom alaphajlamaival folytonos küzdelemben fejlődött, s a mai világban is csak ily küzdelem mellett tartható fenn és nyerhető meg újra.

Vissza kell tehát térnünk a társadalom természetére legáltalánosb alapvonaláiban. ³⁾

Az összes élő lények közül egyik sincs oly számos szükségletnek alávetve, mint az ember. Egyiknél sem tart a gyermekkor oly soká, egyiknél sem annyira telhetetlen az érett, annyira gyöngye és szenvedő az agg kor.

Az állandó lakásokba telepedéssel e szükségletek állandókká válnak, mint a lakás, táplálkozás, ruházkodás, a biztonságnak, az élet folyton növekvő élveinek szükségletei, leginkább ott, hol a telepedés már korábban mivelt területre történik.

Minden egyesben ellenállhatlan inger keletkezik azon javak feletti uralomra, melyek e szükségletek kielégítésére szolgálnak. E javak megszerzésénél az egyén csakhamar tudatára jön ereje véges voltának. Az egyes

erő e korlátoltsága azonban enyészik az *emberek közösségében*, mely e célra új csoportosulásokat idéz elő.

Legelőbb is a földmivelés az, mi a szabad embert övéivel birtok- és munkához köti, mi először teremtettséget tulajdonít házon és telken, s a magántulajdont lassanként a szántóföld és egyéb birtokra is kiterjeszti.

Az ember szellemi természete a *szellemi munkát* fejleszti ki s megszerzése szellemi birtokra vezet, mely a külső vagyonvilággal is szoros érintkezésbe lép.

Ipar és kereskedelem a vidéki lakosságból lassanként városi életre hivatott köröket különböztet ki, különféle vonatkozásban a polgárosultabb tájakon már létező városokhoz.

E gazdasági életben azután a különböző birtok és munkakörök egymással nemsokára gazdasági összefüggésbe és szilárd rendbe lépnek. A nem birtokosok függésének rendezése ez azokkal szemben, kik birtokosok.

A földbirtokban legelőször a házi cselédség és telepeselemek állandó függési viszonya keletkezik, mely a mezei munka természeténél fogva családi és állandóbb jelleget ölt.

Kereskedelem és iparban a munkás az üzlettulajdonos segédévé lesz, kisebb üzletben még a háznép tagja is marad.

A mai gyárparban a munka új rendje feloldja a munkavető és adó közötti személyes kapcsolatot, s ezt az újabb gazdasági társadalomban a mezőgazdasági javak termelésére is kiterjeszti.

E gazdasági rend az emberi élet minden ágában oly függési viszonyt hoz létre, mely továbbfejlődésében minden egyest száz meg száz fonallal tesz mások akaratától függővé.

E függés már az egyes élő nemzedékekben szilárd rétegek alakulását vonja maga után.

Minthogy pedig az embert teljes életén át kíséri, kihat a családra is. A gyermekek nevelése és kiházasítása eszközeinek és szokásának feltételét képezi és a gyermekeket tulnyomó tömegben újra a szülék társadalmi élethivatására vezeti vissza. A gazdasági élet rendje ezáltal a nemzedékek tartós rendjévé válik.

Az állandó földterületen letelepült nép már e rendezés által tagosulva s beosztva él, mikor az emberiség történetében egységes akarattal állami kötelékben lép fel. Az abból kifolyó törekvések az összes népet az államban is áthatják és betöltik.

Minden egyesnek törekvése most a reászállott társadalmi állás megóvására vagy javítására irányul.

Minden *jobb* társadalmi állás alapja pedig az, hogy mások tőle függenek. Ebből minden nép életében az »ellentétes érdekek« rendszere keletkezik, egyfelől e függési viszony megszerzése, biztosítása vagy gyarapítása, másfelől annak apasztása vagy megszüntetése végett.

Minél összetettebb a társadalmi rend, concentricus köreire annál kevésbé bontható szét az érdekek e tusája, mely az államéletben a belső küzdelmek mozgató hátterét képezi.

Az ugyanis, mit mi ma »állam«-nak nevezünk, a társadalmon kívül létellel nem bír. Az állam minden polgára születés, neveltetés és társadalmi érdekek által a társadalom valamelyik osztályához tartozik már, még mielőtt az államban részt vehetne.

E viszony magyarázza meg az államok fejlődési menetét.

A társadalomban uralkodó osztályok az állami aka-

ratot az alkotmány, az állami akarat foganatosítását az igazgatás által hatalmukba kerítik.

Mihelyt ez sikerül, a jogszolgáltatás és törvényhozás által összekeszességet alkotnak maguk számára a birtoknak — melyen uralmuk alapul — kizárólagos megtartására. A hol földbirtokos osztály uralkodik az államban, jogi elidegeníthetlenséget és oszthatlanságot fog birtoka számára szerezni, miből a harmadik vagy negyedik nemzedék kezében már örökletes rend kezd fejlődni.

Hol ipar és kereskedelem uralkodik: czéheket, szabadalmakat, kényszer- és tilalmi jogokat alkot.

És így minden uralkodó osztály (a szellemi munka és szellemi birtok körét sem véve ki) meg tudja alkotni saját védjogát, melynek eredeti keletkezése már néhány nemzedék multán feledésbe megy, de melynek fenntartása a fenálló jogrendszer egyik főfeladatává lesz.

Minden alkotmányon felismerhető a társadalom alakja, a melyből keletkezett, a mely számára rendelkezve van.

A gazdasági életnek minden ujjaalakulása épen ezért küzdelmet idéz elé uj alkotmány alapítására. Ily küzdelemnek többé-kevésbé erőszakos kimenetele azonban mindig csak a birtokrétegekben és a személyeknek az államhatalomra befolyásában idéz elé változást, de nem változtat a birtok hatalmán átalában.

Az államhatalom minden forradalom után nem a népre, hanem a társadalomra száll. Népfelség: csak a társadalomnak t. i. a társadalomban uralkodó osztályoknak souverainitását jelenti.

A mily biztos ez eredmény, ép oly kétségtelenül tanúsítja a népek története, hogy ez ellentétek saját magukból, az érdekek rendszeréből magából meg nem old-

hatók. Az egyes ember lehet jóakaró és méltányos embertársai irányában, de soha sem lehet az egy társadalmi osztály más osztálylyal küzdelmében. Az »*érdekek összhangja*«, mely új jelszöként Franciaország újabb társadalmában vette eredetét, jámbor ohajtása a társadalomnak oly kimerítő küzdelmek után, melyek kiengesztelődés nélkül végződnek. A Louvre és városház lángja a francia fővárosban még egyszer világot vetett az egyenlőség, testvériség, szabadság társadalmi jelképeire.

Ez ellenmondáson keletkezik a jogállam tulajdonképi alapja.¹⁾

A mily változhatlan alapja a népakaratnak a társadalom és ellentétes érdekeinek természete, ép oly változhatlanul van az ember természetében azon rendeltetésének alapja vetve, hogy ez ellentéteket szabad erkölcsi akaratának elhatározása által kiegyenlítse.

Miként az egyesnek szabad elhatározással le kell győznie ösztönei s hajlamainak erkölcsi kötelességeivel ellentétes küzdelmét, ép úgy örök rendeltetése az emberek közösségének az érdekek ez ellentéte s szabadságuk hiánya felett urrá lenni az *állam szervezete* által. Miként az egyén erkölcsi kötelességét, egy nép sem képes állami öntudatosságát eltagadni; az ember lényegében ζῶν πολιτικόν.

Legkevésbé tagadta el valaha a német nép állami természetét. Épen ennek teljes, sokoldalu felfogása jelölte ki a német államfejlődésnek lassu, nehézkes menetét csodálatos változások, látszólagos visszaesések közt. Minden időben épen a német nép volt legerősebb a küzdelemben a társadalom azon öndicsőítése és önbálványozása ellen, mely az új Francia- és Angolországban uralkodik.

Az emberek államná szövetkezése nem pusztá kise-

gító eszköz társadalmi céljaik könnyebb elérhetésére. Az állam önállóan van az ember erkölcsi természetére fektetve, mint a társadalom az ember gazdasági természetére. A gazdasági jóllét eszköz a célhoz, mert a javak termelésének minden csodája, korunk polgárosultságának minden gazdagsága és fénye értéktelen, ha nem képesek egyuttal az embernek és emberiségnek erkölcsi kötelességérzetét emelni.

Ez a sokat ócsárolt német *idealismus* álláspontja ma és ez volt régen, melyet megőrizett e nép a középkor rendi viszályaiban, a hitujítás korának tusáiban, melyet megőrizend a jelen és jövő beláthatlan küzdelmeiben.

A népvándorlás harcaiból kiindulva a german államképzés — mint mindenütt — a társadalmi alávetettség alapján keletkezik. A tömegesen nyert új birtok, az együttélés az elrómaisodott népséggel, a római miveltség minden javaival és élveivel először is leirhatlan erkölcsi romlást és elvadulást hozott a german néptörzsek közé s a régi pórias hadfelkelést — az ur, közszabad és szolganép új ellentétei által szétszakgatá.

De vad küzdelmek közepette a nemzeti hitnek egy alapvonása tűnik elénk, mely a hatalmas Odin mellől eleinte halkán, de a német kedély mélységével és lágyságával hangzik fel. Most előtérbe lép s kapocsul szolgál a keresztyénség új tanaihoz az embernek kötelességeiről embertársai iránt, rendeltetéséről magasabb örök életre, az »emberi jog«-ról a társadalom erőszakos önzésével szemben.

És ez új alapelvek nem pillanatnyi lelkesülés eredménye, hanem a társadalomban gyökeret vernek a szeretet, tanítás és lelkipásztorság állandó intézményei által. A fegyver- és jogvédelem hivatása mellett a szellemi munkának is életpályája keletkezik, tisztelve és emelve a

birtok kegyes adakozásai által, melyek azt a társadalom uralkodó osztályai egyikévé és az egész középkoron át a harcziás és vagyonszerző birtokos osztályok ellensúlyává teszik.

Az egyház állandó intézménye részesíti először védelemben a család és községnek a társadalomban joggal nem bíró tagjait s lehetővé teszi az elkülönzött osztályoknak s népköteleknek emberies és mivelődési célokra békés együttlétben szövetkezését. A középkor első, egyetemes államképzése ez. Az állam »kultur cél«-jára nézve az egyház képezi a társadalom állandó ellenszervezetét, melynek célja elérhetésére germán és román törzseket kellett összefoglalnia.

Összefüggésben ezzel keletkezik a világi egyedurandom: mert belülről és kívülről egyszerre kell a társadalom ellenszervezetének létesülnie.

A jog egyenlőtlensége, mely mindjárt a népvándorlás után legridegebb alakjában mutatkozik, — amaz egyenlőtlenség, mely az embereket birtokuk és függésük arányában, testük és tagjaik pénzértéke szerint becsüli — a földesuraság alakulása, mely a kisebb parasztokat elnyomja, mely minden fegyver- és jogvédelmet, a népgyűlések összes hatalmát a birtokos osztályok kezébe juttatja, ösztönszerűleg a hadvezéri és birói tisztnek *állandó alakulására*, azaz a *királyság* keletkezésére vezet lassanként megszilárdult, a birtokos osztályok kényétől független örökjoggal. A germán népszellem ez alkotása által a társadalom változó és vitás érdekei fölé egy állandó magasabb hatalom emelkedik. Az ó-kor által meg nem oldhatott feladat, az állami eszmének a társadalomtól független képviselőt adni — itt magasztos egyszerűségben lett megoldva. Az egyedurandom az uralkodó osztály csúcsaiból keletkezik,

s a társadalmi rend csúcsa marad; nem hogy annak szolgáljon, de hogy felette uralkodjék mint az összesség állandó rendeltetésének, a gyengébb osztályok oltalmának, a társadalom uralkodó és szolgáló rétegei külső együtt-létében a jogegyenlőségnek képviselője.

Az ekként megtestesült államhatalomra támaszkodik a közszabadság, s itt újra feltalálja szabadságjogainak védelmét, mely különben a birtok túlsúlya alatt uraság és szolgaságra bomlik fel.

A monarchicus csúcshoz lassan haladó fejlődéssel *tisztségek* szervezete tapad, mely kölesönös kötelességek viszonya által szentesítve, a hatalmat az erkölcsi szabadság szolgálatára emeli. A tisztség nemesíti az uralmat, mely az állam közvetítése nélkül kötelességnélküli, csak érdek által megszabott hatalomként esnék a társadalom legáltalmasabb osztályainak kezébe.

E feladatát a monarchia valóban teljesíté is gyarapodása és minden változásai közepette, úgy országterületek szerinti különválásában, mint a császári hatalomban egyesülésében.

Állam és egyház évezredek át fejlődnek ez alapon *egymás mellett* folytonos összeköttetésben és folytonos sur-lódások közt, mint az állameszme kettős hordozói.

Mindkettővel közös azon igazság elismerése, hogy a társadalom csak egy magasb, szilárd hatalom alá vetettségében találhatja meg az egyénnek személyes szabadságát, erkölcsi és szellemi fejlődését.

Mindkettővel közös a gondolat, hogy az állam és egyház állandó intézményei felelős közegeket igényelnek, melyek nem a társadalom változó érdekeinek szolgálnak, hanem reájuk ruházott hivatalukban magasb hivatás kötelességeit teljesíteni vannak hivatva.

De a tisztség mindkét alakulatában még folytonos vonatkozásban áll a birtokhoz és pedig olyformán, hogy a világi államban a birtok tisztséghez, az egyháziban a tisztség birtokhoz juttat.

Ez államalakulatban a nagyság, összhang és versengés az államnak a társadalommal következő hármastaguzaton nyugvó szerves összeköttetésén alapul:

I. Az állami kormányhatalom a középkorban még kettéválva jelentkezett, mint Imperium és Sacerdotium. Mindkét alakulatában azonban a mai »állam« kezdetleges alapjává lett.

Az egyházi részen jókor fejlődik ki rendelvényi és törvényhozói hatalom meglehetősen fogyatékos végrehajtási kényszerrel.

A világi részen a parancsolás és tilalom joga és abból fejlődő rendelvényi hatalom (Capitulariák) keletkezik megfelelő kényszer és birságjoggal.

Végrehajtó szervek tekintetében mindazáltal a világi állam oly változatlanul volt a birtokos osztályokra utalva, hogy a királyi tisztségek nemsoká a birtokokkal egyesülnek és »a rendi társadalom önkormányzata«-ként örökletes vagy testületi jogokká válnak.

Minden világi uralom úgy kezdetében, mint fejlődésében szilárd korlátot talál a szabad néptársak fennálló jogaiban s azok oltalmára rendelt egy másik szervezetben:

II. a birói hatalom szervezetében.

A társadalom már önmagából fejtett volt ki szokásjogot (vagyon- és büntetőjog), midőn az új államhatalom a parancsolás és tilalom jogaival fellépett.

Az uralkodási jog most már az átszállott népjogban találta határát. A végrehajtó hatalom jogosítva és kötelezve van jogvédelemre s a közbéke fenntartására; de a

vitássá vált jogot csak a jogtársaknak — kik a karolingi idők óta állandó népbíróságnak, mint »a jog rendi önkormányzatának« alakját öltik fel, — megelőző ítélete után hajthatja végre.

A birtoktömegeknek elkülönzött rendekre oszlása következtében azonban a jogfejlés és igazságszolgáltatás egymástól külön vált. Még egyszer kifejté ugyan a társadalom az erőt, egy közös magán- és büntetőjog legszükségesebb alapvonalaait a római és canonjog elveiben feltalálni, de ez a rendi önkormányzat árán történt; a népbíróság jogtudós birói karrá változik.

Az egyesnek minden jogvédelme hatástalanná vált volna, ha a királyi rendelvényi hatalomnak módjában áll vala az átszállott jogot kénye-kedve szerint megváltoztatni. A »közös jog«-on szükségessé váló változtatásokra egy harmadik szervezet:

III. *a törvényhozó hatalom szervezete* keletkezik, melyben állam és társadalom összhangzó egészként fűződik egybe.

Egyházi és világi főurak és városok, a mint önkormányzatukban az állami teendőket ellátják — ez önkormányzat állandó szabványainak alkotásánál is döntő befolyást igényelnek maguk részére.

A jognak önkormányzata a falusi birótól fel a fejedelmi ítélő székig az uralkodó osztályoknak ép úgy élénk jogérzetet — mely a középkor sajátja — kölcsönöz, mint alapos igényt ad oly jogszabványok együttes elhatározására, melyeknek rendeltetése a közös jognak változtatni.

Ez alapelv szerint alakulnak az ország nagyjainak (optimates) gyülekezetei a király birodalmi nagy tanácsaként már a karolingi monarchiában. Folytatódnak a német birodalomban a nyugoti frankoktól elszakadás után.

Tovább fejlődnek a birodalmi hercegek és birodalmi városok collegiumaivá és az egyes területek együtt határozó országos rendéivé — mindig azon alapelv szerint, hogy az állam és jog önkormányzata állapítja meg a társadalmi osztályok igényét az államban résztvevésre.

Ez alkotmányokban minden változás ezen alapók változásain sarkallik.

Angliában a királyi hatalom megszilárdulása a XI. század óta a rendek egyenletes leigázására vezet. Az egyenlő engedelmesség talaján felifjul azonban a jogegyenlő rendek önkormányzata s az absolutizmussal szemben vívott győzelmes küzdelem után egyeduralmi formák közt önmagát kormányzó társadalmat alkot.

Franciaországban a rendi önuralkodás a rendek önzésén, egyenetlenségén és lomhaságán szenved hajótörést. Az állam és jog önkormányzata hivatásszerű hivatalnokokra száll. Az ebből keletkezett »absolutismus« maig sem volt képes szerves összeköttetését a társadalommal újra megtalálni.

Németországban kettős alakulatban jelentkezik a továbbfejlés.

A rendi önkormányzat folyton uralkodik a *birodalom összalkotmányán*, a rendek nehézkes együttműködésévé tágul, a rendek egyenetlensége és az egyházszakadás folytán szétmállik, de a XIX. századig fennmarad a rendi jogok összekészességeként, mely által a területi állam szilárd joghatárok közt haladó továbbfejlésre kényszeríthető.

A területi államban ellenben a rendi önkormányzat és alkotmány csak tökéletlenül és nem egyenletesen képződött ki. Az idegen jogok receptiója és a hitujítás óta a hivatalnokállam került felül, mely a rendektől elveszi az

államügyek és jog önkormányzatát, és napjainkban jog-egyenlőség alapján törekszik a társadalommal egybekötését újra elérni.

Ezen államképzés alapján nevekedtek a XVIII. és XIX. század társadalmának alapeszméi.

A területi állam volt a *jelenkor állama* a mai társadalom igényei szerint, s első sorban *Poroszország* volt az, mely a nagy választófejedelem kora óta a birodalmi rendi kötelékből kivált és a népies hadkötelezettség, kényszeriskolázás, adófizetési kötelesség alapján lassanként szétbontá a földesuraságot és rendi egyházuralmat. A porosz állam már a XVIII. században jelképezé az »uj Németországot«, igaz hogy oly alakban, mely a társadalommal szemben támasztott túlságos követelése miatt soha népszerűvé nem válhatott.

E viszonyok szemléléséből keletkeztek az *uralkodó fogalmak* Németország miveltszékénél, melyek (mint mindig) saját életükből levont nézeteiket minden népre és korra nézve általában érvényes »általános államjog«-nak tekinték.

E német alapeszmékben azonban az államnak *jogi* felfogása maradt határozottan túlnyomó és lett a németek részéről mély erkölcsi komolysággal ápolva és tovább fejlesztve.

A miveltek közt uralkodó eszméknek bölcséleti iskolákba foglalása Pufendorff és Kant óta épen a »jogtörvény elméletét«, mely az államot csak a jog megvalósítására rendelt kényszerintézetnek tekinti, juttatá egyoldalulag érvényre. Alapeszméje, »hogy mindenki cselekvésében természetes szabadságát annyira korlátozni tartozik, hogy embertársainak hasonló külső szabadsága mellett megáll-

hasson«, józan igazság, melyet a német birodalmi és országos rendőri rendtartások gyakorlatilag is érezhetővé tettek. De megmagyarázható egyoldalúsága volt a kornak, ha az államnak egy »jogi polgáregyesület« fogalmában kelle felolvadnia. E felfogás éle egyszersmind a nép erejének az állam által túlságos mérvben megfeszítése és a felvilágosult absolutismus ellen fordult, mely hivatalnokaival fogott a társadalom szabályozásához, mely a földmivelés, ipar és kereskedelem számára a legjobb módszereket elérni kezdte, s a népek »általános boldogítására« kezdett vállalkozni. E tolaakodó gyámkodás annyival érzékenyebben hatott, mentől jobban elvált az uralkodó hivatalnoki osztály a munkafelosztás haladásával az alattvalók életköreiktől. Az összes érdekek állami rendszabályozása iránti ellenszenv közben félreismerték, hogy az állam nem lehet *pusztán* jogbiztosítási intézet, hogy az egyházi állam több mint ezred év óta az összeség erkölcsi és szellemi emelésének magasb hivatását tűzte ki feladatául, és hogy az egyházak és hitvallások szakadásával e humánus feladatoknak — a mennyiben csak egységes úton oldhatók meg — az államra kelle annak újabb alakulásában átszállniok. Amaz egyoldalúság egyébként kiegészítését találta az állam »jólléti« és »erkölcsi« rendeltetésének egykoru elméleteiben.

Azon idő minden elméletére nézve nehezzé vált az »államcél«-nak szabatos fogalmazása, mivel a tudós világ még nem jött volt az állam és társadalom közti ellentét mélységének tudatára. Mindazáltal nem lehet a német tudománytól azon elismerést megvonni, hogy az állam teljes, minden oldalu felfogásában hivatásához soha se lett hűtelen.

E felfogás független volt a régi és új társadalom pártálláspontjától, melyen e tudósok öntudatosan vagy öntudatlanul állottak.

Mit Stahl »jogállam«-ként határoz meg, minden ellenfele szóról-szóra aláírhatta volna:

»Az állam legyen *jogállam*, ez az újabb idő jelszava, s valóságban fejlődési iránya is. Tevékenységének pályáját és határait, valamint polgárainak szabad jogkörét a jog módja szerint pontosan kell meghatározni s törhetlenül biztosítani és az erkölcsi eszméket állami úton, tehát közvetlenül nem tovább valószínűsíteni meg (kényszer útján), mint a mennyire jogköréhez tartozik. Ez a »jogállam« fogalma, nem pedig, hogy az állam közigazgatási célok nélkül csupán a jogrendnek kezelésére vagy talán épen az egyesek jogainak védelmére szorítkozzék. Egyáltalán nem az állam célját és tartalmát jelenti e fogalom, hanem csak az ezek megvalósítására vezető módot és jelleget.«⁵⁾

A mily igazán és találóan látszik ez alapgondolat kifejezve, mégis meghasonlás rejlik mögötte, melynek veszélyét Stahl is tapasztalta a közéletben. Az államnak megadják a mi az államé. De amellet az egyesnek jogkörét is tiszteletben kívánják tartatni, s a kettő közti összeütközést olyformán képzelik, mint a hogy a polgári törvényszék hivatva van összeütköző jogigények felett naponként dönten. *Miféle törvények szerint, minő közegek* által történjék azonban az eldöntés amaz összeütközés felett? Bölcsészek és politikusok oly általános szempontokból indulnak ki, hogy a kivitel iránt, pl. a rendőrség mindennapi gyakorlatában nem is képesek biztos képet alkotni. A megvalósítást a »törvényhozó bölcsességére« utasítják, s mindig csak új hivatalos alkotásokra gondolnak, míg alkotmányos államban azonnal maga a társadalom lép közbe pártérdekeivel és a bölcsész eszményét körülbelül olyformán valószínűsíti meg, mint az a porosz kormányzatban 1849-től 1857-ig Stahl szemei előtt történt. Nem a bölcselkedő, hanem az

öntevékeny társadalom képes a jogállam eszméjét megvalósítani. Nem új illetékességi törvények, hanem az igazgatásnak ujja alakítása vezethet a »jogállam« megalapítására.

E szellemi előmunkálatnak azért mindenesetre nagy értéke marad Németországban, hol az *átalánosnak* felfogása mindig megelőzte az *egyesnek* alkotását. A németek amaz »átalános államjoga« a mult tiszteletre méltó emlékeként, s a jövőre nézve biztos útmutatóul marad fenn. Annak tanúsága szerint a legutóbbi emberkorig a birtokos és mivel osztályokban határozottan uralkodó nézet volt, hogy az állam feladata az emberek küléletét birtok, kereseti és hivatási köreikben biztos szabályok szerint rendezni; hogy az állami tevékenység a jogvédelemre és egyszersmind a gyengébb osztályok emelésére van hivatva; hogy e külső rendnek kényszerrel foganatosíthatónak kell lenni; hogy törvény és felsőbbség iránti engedelmesség a polgári szabadságnak első alapfeltétele. Az összes állami hatalmak pártszempontból kezelése — miként az a francia alkotmányosságban mutatkozott — a Németországban uralkodó fogalmakban a leghatározottabb ellenzésre talált. A mennyire ily kérdésekben föltételesen szóló ítélet lehetséges, állíthatni: hogy az 1848. év állapotaí más irányt vettek volna, ha az 1820-tól 1848-ig terjedő korszak *normalis* államvezetés alatt folyt volna le.

Ama válságos időben a fejlődés menete egyfelől a német szövetség magatartásától függött, másfelől a porosz államkormányzat menetétől, melyről alább (VII. szakasz) részletesen leendő szó. Máríttkövetkezőket kell kiemelniünk.

A társadalmi törvényhozás, mely Poroszországban a Stein-Hardenberg-féle idők, déli és nyugoti Németországban a rajnai szövetség kora óta jött mozgásba, évről-

évre előbb vitte a gazdasági társadalom szabad fejlődését a földmivelés, kereskedés, ipar és gyári munka mezején, évről-évre jobban feloldá a rendi társadalmat, s a vámegyesületben az összes anyagi érdekek egységének hatalmas kötelékét nyéré.

Az ekként megifjadott társadalom és az állam újra egybekötésének alapját az 1808. évi porosz városi rendezés és Németország egyes községi rendtartásai helyesen vették meg. Poroszországban érvényre emelkedett azon helyes alapeszme is, hogy az ünnepélyesen adott birodalmi rendi alkotmánynak a tartományok és kerületek önkormányzata *alapján* kell szabályoztatnia.

A helyett azonban, hogy Poroszország ez alapot az *állami* önkormányzat elvére fektette volna, ellenkező úton oly társadalmi önkormányzatra jutott, mely a régi rendek alapeszméinek, melyeket a Stein—Hardenberg-féle törvényhozás felbontott volt, s melyek *további* feloldását a társadalmi törvényhozás évről-évre húzta, halasztotta, — felelt meg.

Míg ekként törekedtek az ujkori gazdasági társadalomra lehetetlen, az államra hasznavehetlen szervezetet tukmálni, az adófizetők valóságos igényeivel szemben az államban résztvevést mindaddig megtagadták, míg egy viharos mozgalom — kiindulva a széttépett francia társadalomból — Németországban is mozgásba hozta a tömegeket.

Ily zivataros és rohamos korszakban kelle most már a rég ígért »alkotmányt« életre hívni, és pedig amaz állami közvetítő szervezet hijával, mely annak előfeltétele. Csak meg-megakadó mozgalom keletkezhett ekként, mely maig is hasztalan igyekszik a jogállam alapelveit megtalálni.

Az új alkotmányok megvalósításaként az ő rendi társadalom *pártkormányzata* állott be, mely a jogállam alapelveit eddig hallatlan módon sérté.

Miután Poroszországban e kormányzási mód a korona önelhatározása által véget ért, újra heves vita támadt az országos képviselőlet alapjogai felett, mely magát az alkotmányt is kétségessé tévé.

Csak miután e küzdelem kifelé tört utat, miután az alkotmányos vitapontok törvényhozásilag elintéztettek, és az új összállam egy nemzeti háborúban diadalmasan kiállotta a tűzpróbát, látszik az időpont az épület *belsejének* kiépítésére elérkezettnek. A kormányok és nép figyelme egyaránt újra a belső alkatrészek, a személyes igazgatás, a községek, kerületek és tartományok megadóztatásának kérdései felé irányul, melyekben ellentétes pártálláspontokból az állam lényeges »szervezetét« vélik felismerni.

Ha tehát Németország az utolsó emberöltő alatt elveszté a kapcsolatot történeti viszonyaihoz, e tünemény oka *egyfelől* a keresetre irányuló munkának tösgyökeres átalakulásában található fel, mely vidéken és városokban feloldá a társadalom régi tagozatait, a birtok és munka új kapcsolatait és különválását eredményezé, s a társadalmi érdekharczban, mely a nép egész életét áthatja, az állam és állandó jogrendje lényegét szem elől téveszté. De oka *másfelől* az államvezetés hibáiban rejlett. Az állam kezdeményezési joga e nehéz válság közepette egy emberöltőn át »rendi osztályozás« eszméjével foglalkozott vagy az államrendnek mégis csak egyes iránya felé fordult, s e mellett szem elől téveszté a társadalom új állását a kerületekben és községben, mely egyedül volt hivatva az alkotmányos állam állandó alapjává lenni.

Ha továbbá a német társadalom újabb alkotmányeszményeiben csaknem kizárólag belga és francia mintákat követett, ennek oka a munka és birtok átalakulásának megegyező voltában feküdt, mely »az államban résztvevés« iránt egyenlő követeléseket idézett elő, s ebbeli igényeinek támogatására a legközelebb fekvő példákra hivatkozott. A nemzeti vonás inkább Anglia felé utalt volna, ha a társadalmi alakulatok különfélesége még inkább mint a szigeti fekvés e mintát nem tette volna távolibbá.

Az ujjaalakítás valóságban sem francia, sem angol példányképek szerint nem történhetett, hanem csak a német közigazgatási jogból kiindulva volt az egybekapcsolás megújítása megkísérthető olyformán, mint a hogy Németország az állam és társadalom kapcsolatát minden időkben megtalálá.

Anglia példájából ezzel épen ellenkezőleg csak azon igazság volt nyerhető, hogy a politikai szabadság másként nem szerezhető meg, mint az átszállott joghoz szakadatlan vonatkozásban és hogy a társadalom ujjaalakulása által feltételezett összes változások csak az állam által azaz törvény útján és az állami akarat közegeinek törvényes ujjászervezése által érhetők el.

Az európai kulturállamok, melyek társadalmi igényeiket több emberkor óta Angliára utalással igazolták, mindig félreismerték azt, hogy ez alkotmányos mintaállam alkotmányát épen *saját* közigazgatási jogának tovább fejlesztése által nyeré, és hogy az óhajtott szabadság e minta tanúsága szerint csak úgy keletkezhetik, ha minden nép *saját* közigazgatási jogát és *saját* közigazgatási közegeit a folytonosság és igazság szellemében a társadalom mai rendjével összeegyezteti.

Ily értelemben a parlamentaris mintaállam alakja nagy jelentőségű előzményt képez, melyet a német alapviszonyok megbeszélése előtt a következőkben tárgyalunk.

III. Jogállam Angliában.

A jogállam Angliában karolingi alapintézményekre támaszkodott. A mágnások gyülekezete, a grófi tisztség és a *judicium parium*, a földesuraság keletkezése, az egyház belépése az alkotmány körébe ugyanazon menetet követé, mint Németországban; midőn e fejlődés a normann hódítás következtében félbeszakadt.

Ez időtől fogva Anglia története önálló uton halad. Az angol-szászok rendi joga és bírósági szerkezete a nemzetek szétválása közben felolvad. A *judicium parium* elveszti értékét a személyes szabadság és tulajdon védelmére nézve. A felbomlott törvénykezés és a királyi szolgálatként szervezett hűbértség tényleg korlátlan hadi, bírói, rendőri, pénzügyi és egyházi fennhatóságot és az összes államigazgatásnak azon időkben hallatlan központosítását alkotta meg.

E hatalmakkal való súlyos visszaélés végre közös ellenállásra, a Magna Charta kicsikarására (1215. évben) egyesíti az egyházi és világi rendeket.

Személy és vagyon álljon a rendezett bíróságok ortalma alatt; felettük csak *judicium parium* és *per legem terrae* ítélhessen. Sommás rendőri fenytések (*amerciaments*) ellen lehessen a rendes peruton keresni orvoslást. Az önkényes becslések helyét állandó adókivetések és hagyományosan megszabott szolgálatok foglalják el; rendkívüli adók iránt a korona hűbéreseivel szabály szerint történjék tárgyalás. — A cikkek nagyobb része az abso-

lutismus igazgatási visszaéléseit sorolja fel s azok megszüntetését biztosítja jogtétel és jogi eljárás által. A mit pedig a korona hűbéresei e helyen *maguk* számára kötnek ki, »azt maguk is *saját embereikre* nézve érvényben tartják.«

Ez utóbbi tételben fekszik a most lassanként fejleni kezdő *parlamenti alkotmány* mozgató szelleme.

Az absolutismus a birtokos osztályokat oly egyenlően vetette az állam (király) hatalma alá, hogy külön jog a nemesség és lovagi rend, a polgárok és parasztok számára többé ki nem fejlődhetett; még az elsőszülöttség (primogenitura) és a családi alapítványok rendelkezésének joga is egyaránt fejlődött ki nagy hűbéresek és jobbágyság számára.

A birói, rendőri és pénzügyi igazgatás központosítása elmettszé külön tartományi és helyi jogoknak, tartományi és kerületi rendeknek képződését.

A rendeknek egyenlő jogi alapokon ellenállása mindig az *államhatalom törvényes szabályozására* és kezelésének a főpapok és bárók nagy tanácsa által leendő ellenőrzésére irányult, a mihez később a kerületi és városi igazgatások (communae) képviselői járultak.

A törvények, melyek összesége a mai constitutionalis alkotmányt képezi, I. II. III. Eduard, IV. V. VI. Henrik és a Tudorok dynastiája alatt a királyság kezdeményezéséből vették eredetüket. A későbbi törvények csak a már elismert alapelveknek kinyilatkoztatását tartalmazzák.

Az ekként képződött alkotmány a társadalom érdekeinek hatalmas érvényt szerez a parlamentben. De az államrend uralmát a pártérdekek felett megóvjá az örökletes monarchia által. Fenntartja a monarchia számára a souverainitás régi hatalmait, azok kezelésénél szabályozott

részt engedve a társadalomnak, következő alaprendszer szerint: ⁶⁾

I. *A király a kormányhatalom*, a végrehajtó hatalom (imperium) *viselője* saját jog alapján.

A királyi kormányzat magában foglalja az ország képviselőtét *kifelé*: a király országát és népét, mint annak időszerinti főura hadizenet, békekötés és államszerződések által kötelezi.

A kormányhatalom *befelé* magába foglalja a hadi, bírói, rendőri, pénzügyi és egyházi hatalmakat a német országos fennhatóság teljes értelmében.

A kormányhatalom magában foglalja a *parancs* és *tiltás* jogát, és a jogot az állami parancsnak végrehajtás által érvényt szerezni, ide értve a testületek feletti főfelügyeletet is.

A parancs és tilalom jogából foly a rendeletek kibocsátásának joga; a mit az államhatalom egyes esetben kényszerrel elérhet, azt rendeletek és szabályzatok által hasonló esetek összeségére nézve is irányadóul állíthatja fel. A rendeletnek ekként minden alattvalóra nézve kötelező hatása van — csak későbbi időkben azon megszorítással, hogy a rendelet ne ütközzék parlamenti szabályba.⁷⁾

Az állam egyes functióit e korán kifejlett alkotmányi jogban nem hivatásszerű hivatalnokok, hanem a társadalomnak arra alkalmas osztályai teljesítik. A társadalom ez öntevékenységet a normann királyság kényuralma alatt is megőrzé és folyton tovább fejleszté.

A király ura a *katonai hatalomnak*; de e hatalmát az országos hadfelkelés népies rendszerében (grófsági néphad) gyakorolja, mely mellett állandó hadseregnek csak deiglenesen kivételes intézményként van helye.

A király a *bíróságok* ura; de e hatalmát csak kan-

ezellárja, felelős tanácsosai s állandó bíróságok közvetítésével gyakorolja.

A király a *rendőrség* legfőbb ura, de e hatalmát a Lord-Lieutenant-ok, békebírák és a városokban rendőri bizottságok útján gyakorolja.

A király a *pénzügyi* hatalom ura; de az egyenes adók beszédésénél a községi kötelekeket és községi tisztviselőket veszi igénybe.

E sajátságos viszonyt későbbi idők politikai szólásmódja *Selfgovernment*ként (önkormányzat) azaz a helyi államügyeknek a társadalom arra alkalmas osztályai által igazgatásaként jelölte meg.

Évről-évre százezernél több ember gyakorolja ezt a Lord-Lieutenant-ok, sheriffek, békebírák, constable-ok, szegényügyi- és úti felügyelők, becslési bizottságok tisztségeiben s a különböző fajta esküdtszékekben. Mind e tisztviselők működése állami megbízáson (commission) alapulnak vagy- és büntetőjogi felelősség terhe alatt.

A Selfgovernment tisztviselői minden fokon kinevezetnek s elbocsáthatók, mint közvetett államhivatalnokok. Ez elbocsáthatóság és a fegyelmi hatóság által az államakarat foganatosítása minden fokon biztosítva van. A Selfgovernment erkölcsi függetlensége csupán a birtok társadalmi állásán, a társas alakulaton és a tiszteletbeli tisztségjogi felelősségén alapul.⁶⁾

Az egyeduralom, mint abszolút államhatalmak hordozója folytonos határvonalra talál a jog korlátaiban egy második szervezet:

II. *a bírói hatalom alakulása* által, mely azon megdönthetlen feltevésből indul ki, hogy »a király jogellenest el nem követhet.« Az átszállott és megállapított jog az uralkodóra nézve is kötelező.

Ez alakulás szervei a Magna charta óta az állandó bírói testületek, az állandó egyes bírák és a községből az esküdtszékek különféle alakjaiban kinevezett bizottságok.

Az uralkodónak igazságszolgáltatási fennhatóságánál fogva feladata a bíróság szerkezetéről és a bírói ítélet végrehajtásáról gondoskodni, de semmi része nincs magának a *vítás* jognak megállapításában.

A jogszolgáltatásnak ez önálló szervezete kezdetben a magán- és büntetőjogra szorítkozik. A továbbfejlés közben azonban széleskörű igazgatási joghatóság is járul hozzá.

Az államfejlés haladása az ujonczozás és hadi teher biztos szabályozását, a közbiztonsági és közjóléti rendőrség állandó rendezését, a városi igazgatásnak az államigazgatásba illesztését, az adóbecslés és az egyházi hatalom szilárd rendezését eredményezte.

E rendezés a *mértéknek egyenlő*, az igazságszolgáltatás elveinek megfelelő *pártatlan megállapítását* feltételezi. Minthogy azonban e »jurisdiction« a végrehajtástól el nem választható, az angol Selfgovernment mélyen elágazó igazgatási jogszolgáltatássá válik.

Az ekként alakult jogi szervezet természetesen mindaddig ingatag maradt, míg az anglo-normann királyság rendelési hatalma a rendek közreműködése és ellenőrzése nélkül állott fenn. Teljesen biztosított állapot csak

III. a törvényhozó hatalom szervezése által keletkezett.

Mihelyt a társadalom visszanyeré a jogegyenlő résztvevést a végrehajtó és bírói hatalom gyakorlásában, felülül igénye arra is, hogy a közönséges országos jogon változtatni az ő beleegyezése nélkül ne lehessen. A »rendek beleegyezésével« közzébocsátott rendelet most már »Statutum« (törvény) nevet vesz fel, s ilyet a rendek hozzá-

járulta nélkül elhatározni, módosítani vagy megszüntetni többé nem szabad. A Statutumok ez új joga III. Eduard trónraléptétől (1327. évben) veszi kezdetét.

A *törvény és rendelet* közé ekként huzott határvonal megtartásáért a korona legfőbb szolgálai felelősek. E *jogi miniszteri felelősség* az alkotmány zárköveként egyidejűleg már III. Eduard idejében el van ismervé.

A rendi jog súlypontja ez időtől fogva a *törvényhozásban* való résztvevésben fekszik.

Kiegészítésül járul ehhez az új adók megszavazásának, később az új és rendkívüli kiadásokhoz is szükséges beleegyezésnek joga.

A törvényhozásban és költségvetésnél résztvevésből foly az államigazgatás ellenőrzésének joga is, anélkül azonban, hogy ez a bíróságok és igazgatási joghatóság rendes menetét gátolná. *Vitás* közigazgatási kérdések megoldására ily értelemben ép oly illetéktelenek az alsóház pártjai, mint a korona miniszterei.

Ez alkotmány alapjellege tehát az *államhatalom egységének* alapelveiben fekszik.

A *király kormányozza az államot* kifelé és bent, a parancs és tilalom jogával, az összes végrehajtó közegeknek — a lord-kancellártól le a békebíróig és konstablerig az alárendeltségi fokozatok szakadatlan során végig — kinevezésére és elbocsátására nézve őt megillető joggal.

A király a *birói hatalom* feje az összes bírósági hivatalnokok kinevezésének kizárólagos jogával. A korona *önkorlátozásának* tekintendő, ha a vitás jog végrehajtásában önálló bíróságok megelőző ítélete által jogilag kötve van.

A király a *törvényhozó hatalom* feje. A korona *önkorlátozásának* tekintendő, ha a parlament hozzájárultával

alkotott törvényeket (Statuta) a király csak ugyanazon országos képviselőlet beleegyezésével változtathatja meg.

A parlamenti alkotmány alapgondolata: az *állami főhatalom* elismerése a *társadalom* felett.

Ez államalkat összekötő tagját a *birósági szerkezet* képezi. Ez a király hatalmát a parlamentben szervezett társadalommal oly alapelvek által kapcsolja össze, melyek ép úgy megkötik a király *személyes akaratát*, mint a parlament *körökéi többségét*, s ezáltal a »jogállam« alapját vetik meg.⁹⁾

A törvénykezés ily közvetítő helyzetében magában foglalja egyfelől a rendes polgári és büntető bíróságokat, másfelől az igazgatási joghatóságot, mely ez állam fejlődésének céljainkra nézve legfontosabb részét képezi.

Alapja már a Magna Charta óta van letéve, azaz azon elv első elismerése óta, hogy az államhatalmak kezelésének az igazság egyenlő elvei szerint kell történni. Legfontosabb közegét a békebíróság keletkezésében (1360. évben) találja. Részleteiben gondos kiképzését csak a XVIII. században a közigazgatással a pártok részéről rendszeresen üzőtt visszaélések felettébb komoly tapasztalatai után nyeré.

Alapeszméje: az államhatalmak foganatosítása tekintetében, a mennyiben azok az egyesnek személye vagy vagyona ellen *közvetlen kényszerrel* lépnek fel, az igazságszolgáltatás lényeges biztosítékait nyújtani.

Köre e szerint csak az országos beligazgatásra, és pedig annak egyes ágaira — századok óta megállapított szűkséglet arányában — nagyon különféle hatáskörrel terjed ki:

1. a *belügy és rendőrség* körére a legszélesebb kiterjedésben; a rendőri joghatóság alakulata mindig irányadó maradt az egész rendszerre nézve;

2. a *hadügyi igazgatás* körére a szolgálati kötelezettség és vagyoni jogi igények tekintetében ;

3. a *pénzügyi igazgatás* körére a becslés alapján kivetett adókra ;

4. a *városi igazgatás* körére a helyhatósági alkotmány jogi ellenőreként ;

5. az *egyházi igazgatás* körére sajátágosan központosított módon.

Mint irányadó alakulat legfelül áll :

I. *A belügyi és rendőri igazgatás területe.*¹⁰⁾ Már a középkorban a »közbéke megóvása« (rendőrség) az egész országra nézve a közbiztonsági, ipari, közerkölcsi, szegényügyi stb. rendőrségnek egyenletes rendszereivé fejlődött volt ki. A hitújítás kora óta a szegényügyi, úti és közegészségügyi rendőrség bonyolódott igazgatási szabályzattá fejlődött. A rendőri törvények nemzedékről nemzedékre kimerítőbbekké váltak a közönség rendellenes cselekedeteinek és mulasztásainak, valamint a hivatalnokok köteleseégeinek és jogosítványainak részletes felsorolásában.

A rendőri törvények minden részletezése sem volt képes mindazáltal a hivatalnoki discretionak igen tág hatáskörét mellőzni. Az igazgatás sulypontja minden időben a végrehajtó hivatalnokok kiválasztásában és felosztásában feküdt.

Az anglo-normann alkotmány erre nézve külön rendőri bíróságokat — courts leet — alkotott, melyekben a királyi vagy földesuri udvartiszt az összes lakókat évenként kétszer bünfeljelentés végett összegyűjté s népbírák közreműködésével jogot szolgáltatott a bűneset és a rendőri fenyték kimérése felett.

A rendőri bíróságok mindazáltal idők folytán mind nehezkesebbeknek és elégteleneknek bizonyultak, az

országos sérelmek folytonos tárgya voltak. Minden nemzedékkel jobban-jobban előtérbe lépett az *egyres hivatalnokok* szükséges volta. A község bűnfeljelentési kötelességei a constable-k (rendőrbírák) személyében központosulnak, kikre a törvényhozás, mint a rendőrség végrehajtó hivatalnokaira mind több-több kötelességet halmoz, és kik mellé segédekül a XVI. században még a szegényügyi és úti felügyelők járulnak.

A rendőrség magasabb funkciói számára azonban 1360 óta minden kerületben és a nagyobb városokban állandó biztosok — békebírák — neveztetnek ki részint a kerület földbirtokosai közül, részint jogtudókból, mindannyia a »közbéke oltalma végett«, kettős állásban, mint a rendőrség magasabb végrehajtó közegei és mint alsórendű büntető hatalom viselői. A XVII. század óta a rendőri folyó ügyekre nézve sommás eljárás keletkezik, mely mint rendőri intézkedés minden ágra kiterjed, a régi rendőri bíróságokat mellőzi, a földesuri rendőrség jogait magába olvasztja. A békebírák állása most már hármas:

1. *A végrehajtó hivatalnokok* (constables, szegényügyi-, úti felügyelők) folytonos *ellenőrzése*, jogosítvánnyal hivatali cselekvényeiket helybenhagyni vagy megsemmisíteni, továbbá alkalmazásuk, elbocsátásuk, fegyelmi fenytetésük jogával. A békebírák ez állásukban az egyházgyülekezeti igazgatás felső hatóságát képezik.

2. *Rendőri fenytítő végzés* (conviction) által intézkedés azon számos esetben, melyekben a törvény a rendőrilag követelt cselekvést vagy mulasztást bünesetté alakítja és a polgári rendet rendőri fenytítések által tartja fenn.

3. *Rendőri végzés* (order) által intézkedés azon esetekben, melyekben a törvény a rendőrség körébe vágó cselekvést vagy mulasztást nem képes egyszerű bünesetté minő-

síteni, hanem a tényleges viszony előzetes megállapítása után rendőri intézkedés által azon *egyes esetre* szabályozza és igazgatási végrehajtás útján kényszerrel foganatosítja.

Az angol szólásmód az intézkedések cz egész körét, mely a német igazgatási jogban a kerületi tanácsosok (Land-rath), földesuri hatóság, előjáróság és rendőr-bírák közt oszlik meg, általában jurisdiction-nak nevezi. E jogszolgáltatás azonban minden időben egyesítve maradt a magasabb közigazgatási személyezettel, mivel a tapasztalás tanusítja, hogy rendőri parancsok nem tűnnek el *kétféle tekintélyt*, hogy a jogi kérdés ily esetekben a tény kérdésével (question of fact) elválaszthatlanul össze van növe; de mindenekelőtt azért, mivel az igazságos eldöntés alapja ilyenmő esetekben nem a törvények (a főszabvány) ogicai alkalmazása, hanem *egyenlő mérték megtartása*, melyet csak a végrehajtó hivatalnokok képesek tisztségük folytonos gyakorlata közben eltalálni.*)

E téren az ítélet biztosítékait következő egymással összefüggő rendszabályok képezik:

1. az *intézkedő rendőri hivatalnoknak* — mint tisz-

*) Példák: azon kérdés eldöntése, ha vajjon valaki éjjeli csavargás miatt joggal lett-e letartóztatva, — vajjon szemének egészségellenes összehalmozása bírsággal sujtandó-e, — vajjon a szomszéd-birtokos tartozik-e fának a közútra nyuló ágait megnyirbálni, — meg kelljen-e tagadni a koreshmatartási engedélyt rendellenes gazdálkodás miatt, stb. stb. Nem bírói logica alá tartozó kérdések ezek, melyeket a békebírák mellett álló kerületi törvényszék dönthetne el, hanem *mérték-megállapítások*, melyek a végrehajtó tisztviselők gyakorlata körében az egyes előforduló esetek folytonos összehasonlítása által állnak elé. Összehasonlítható ezzel a büntetéseknek a bíróságok általi megállapítása, mely igazságos módon csak *állandó* bírák által történhetik, kik a büntetést az esetek szüntelen egybe-

teletbeli tisztségnek — *személyes állása*, mely tisztség a polgári társadalom köréből töltetvén be, a hivatásszerű hivatalnokság egyoldaluságától és egyetemleges testületi szellemétől ment marad. Századok tapasztalata tanúsítja, hogy nem lehet ezen fizetés- és kegytől független tisztviselőknek egész tömegét pártszempontból sem kinevezni, sem elbocsátani, hogy a független társadalmi állás, a megszokott tevékenység a közjog gyakorlása terén és a helyi tiszteletbeli tisztviselők testületi szelleme s kölcsönös ellenőrzése minden alkotmány-küzdelmek közt kiállotta a próbát.

2. a *nyilvános, szóbeli, a felek ellennyilatkozatain alapuló* (contradictorius) *tárgyalás* a leglényegesebb perjogi alakszerűségek szemmeltartásával, eskü alatti tanukihallgatással, a felek jelenlétében fölvetett megbízható bizonyítékokkal, — mi által a közigazgatás törvénykezési szellemet s az egész eljárás megbízható bizonyítási alapot nyert.

3. A rendőri végzések ellen használató *jogeszközök rendszere*, mely bár sok tekintetben korlátolt, de fontosabb

sonlítása közben szabják meg, nem pedig kívülálló személyek (népbírák) által, kik csak egyes eseteknél állnak elé. Már e helyen megemlíthető, hogy Angliában a birodalmi törvényszék, a mikor a rendőri intézkedést ellenőrző felebbviteli hatóságként lép fel, az ellenőrzést mindig csak az illetékesség alaki kérdései, a törvényértelmezés kizárólagos esetei és oly kérdések tekintetében gyakorolhatta, melyekben szavahihető igazolás szerint a részrehajló eljárás (partial, oppressive motive) szembeötlő volt, pl. ha a békebíró megtagadta a koresmaengedélyt oly egyéneknek, kik a parlamentí választásoknál ellenzéki jelöltre szavaztak vagy a hol az engedélyt osztó békebíró saját serfözési üzlete miatt személyesen volt a dolognál érdekelve. Gneist. Selfgovernment (1871.) §. 84—83.

esetekben mégis II-od, elvi és illetékességi kérdésekben pedig III-ad foku folyamodást is enged.

A békebíróóság ellen panaszokat korábbi századokban úgy az esküdt (Assis) bírák előtt, mint a Privy councilnál (államminiszterium), melyben a birodalmi bírák is a ministeri kormányzat »justitiariusai«-ként részt vőnek — lehetett támasztani.

De az esküdt bírának, mint időszakok szerint változó, a helyi viszonyoktól távol álló hivatalnokoknak közreműködése oly kevésbé bizonyult czélszerűnek, hogy az hallgatagul kiment szokásból.

Az államminiszterium döntése vitás rendőri kérdések felett az alkotmányküzdelmek idején pártszempontból oly durva visszaélésekre vezetett, hogy az államminiszterium a »csillagkamra« eltörlésével egyidejűleg az I. Károly 16. törvényének 10. fejezete által vitás jogkérdések eldöntésétől örökre kizáratott. A folyamodások feletti anyagi intézkedés ez által az angol miniszteri igazgatás köréből örök időkre kiküszöböltetett.

Ily végzéseket azóta csak a királyi *Justitiariusok*, mint a *birodalmi törvényszékek* tagjai bocsátanak ki, a király nevében, az *udvari leiratok* (writs) régi alakjában. A birodalmi törvényszék most már egyszersmind központi igazgatási ítélőszék is a writ of certiorari (visszahívási leirat), writ of mandamus (jogszolgáltatási megbízás), writ of habeas corpus stb. alakjaiban ugyanazon módon, mint a hogy korábban e kérdések felett a miniszteri igazgatás határozott. Ezzel párhuzamban a Kings Bench még azon jogosítvánnyal is él, hogy a hivatali hatalommal visszaélés ellen ennek igazolása esetében ex officio lép fel.

Anglia ezzel a központosított ellenőrzési jogszolgál-

tatással hosszú időn át megélt, noha egy távol álló birói testület csak a törvényértelmezés és illetékesség vitás kérdéseiben vagy kétségtelenül igazolható partial and oppressive motives fennforgása esetében nyújthatott segélyt.

Mindazáltal egy másodfoku tartományi hatóságnak szüksége oly elutasíthatlan lett, hogy a XVIII. század folyamán fontosb kérdések számára a békebírák összes testülete negyedévi üléseiben lett fellebbezési hatóságul rendelve. A legtöbb későbbi közigazgatási törvény határozottan kizárja a magánosok visszahívási jogát a Kings Bench-nél és a központi igazgatási ítélőszék beavatkozását csak az államkormányzat érdekében tartja fenn.

Az ekként alakult folyamodási fokozat: I-ső fokon a békebírák, azok testületei II-od fokon, s a birodalmi törvényszék mint legfőbb illetőségi és igazgatási ítélőszék — maradt az igazgatási törvénykezés normalis alakja a következő egymással összefüggő körökben is.

II. A *hadügyi igazgatás* körében az igazgatási joghatóság leginkább közeledett a rendőrihez.

Az állandó hadsereg igazgatása a legszélesebb kiterjedésben királyi rendeletek és miniszteri szabályzatok alá van vetve az évről-évre megújíttatni és újra átnevezetni szokott Mutiny-Act törvényes szabályozó határozatainak korlátai között. Katonai vétségek számára saját *jurisdictio extraordinaria* áll fenn hadbíróságok alakjában.

A *polgárhadnak*, mint *személyes szolgálati kötelezettségen* alapuló haderőnek igazgatása sokkal nagyobb kiterjedésben van állandó törvények által szabályozva. A kényszerűjonzozás a polgárhad számára különben már hosszabb idő óta fel van függesztve.

Igazgatási jogszolgáltatás szüksége itt is mutatkozott, hol a katonai hatóságok illetékessége az egyesnek közvetlenül *személye és vagyona* ellen irányul.

A személyes szolgálati kötelezettség körül felmerülő vitás kérdések a Stuartok kora óta a miniszteri igazgatás hatásköre alól elvonva, különös kerületi hadkiegészítő bizottságok elé tartoznak. Az e célra alkotott bizottságok, Deputy Lieutenants, mintegy $\frac{5}{6}$ részben alkalmas békebírákból neveztetnek ki és más egyénekből egészítetnek ki. A békebirói eljárás és fellebbezési fokozat mintájára határoznak úgy törvényes mentesítési okok, mint testi képtelenség alapján történt felszólamlások felett, valamint a törvényes osztálysorozat iránt — a melyben a honvédek származásuk szerint fegyver alá hivatók — felmerülő kérdésekben.

Az állandó hadseregre nézve az illetékességet a toborzás ténye állapítja meg; ebből következik, hogy a toborzási jegyzőkönyvet békebíró veszi fel a felmerülő felszólamlások együttes elintézésével.

Az elszállásolás és előfogati kötelezettség vitás kérdései is a békebirói joghatóság alá tartoznak.

Az igazgatási törvénykezés itt újra a magasabb végrehajtó személyzet kezében van, mely tiszteletbeli állása s az eljárás peres alakja által a jogszolgáltatás biztosítékait nyújtja.

A kerületi hadkiegészítő bizottságok és békebírák határozatai szabály szerint végérvényesek. Az állandó hadsereg igazgatásánál azonban ehhez még néhány illetékességi szabály járul a katonai hatóságok túlterjeszkedésének meggátlása végett.¹¹⁾

III. A *pénzügyi igazgatás* területén az egyesnek jogvédelme önkéntes elsajátítás és becslés ellen nagy mér-

tékben érvényesíthető a rendes törvénykezés útján. Az igények pro et contra fiscum csaknem teljesen a rendes peruttra tartoznak. A vám- és adókövetelések részint közvetlenül polgári kereset, részint közvetve adóügyi büntető eljárás útján jutnak törvényes elítélés alá. Az államügyek vezetésére szükségelt jövedelmek rendes befolyását sommás végrehajtási eljárás — mindazáltal a jogi eldöntés fenntartásával — biztosítja. Az adók alkotmányyszerűségének vitás kérdése ekként a rendes bíróság-bíróságok oltalma alá van helyezve.

Különös igazgatási joghatóság áll fenn ellenben régi idők óta a becslés alapján kivetett adónemek, azaz a föld-, ház-, jövedelmi adók és assessed taxes tekintetében. Bármily gondosan legyenek is a becslési alapelvek (rules) a törvényhozás által megállapítva, mégis nagy tere marad az egyéni belátásnak, mely az adókötelest közvetítő közeg híjában az államhivatalnok önkényének tenné ki.

A rendes bíróságok erre nézve kielégítőeknek nem tekinthetők, mivel a jogi kérdés a ténykérdéssel itt is elválaszthatatlanul van összekötve, és mivel az eljárás igazságossága az *egyenlő mérték* megtartásán alapszik, melyet csak a becslést végző hivatalnok találhat el az egynemű esetekben folytonosan ismétlődő alkalmazás alapján.*)

*) Példák: A vitás kérdés, vajjon laképületek jövedelménél javítási költségek czimén 10, 25, 30, $33\frac{1}{3}$ vagy 50% vonandó-e le az építési anyag és az épület fennállásának kora szerint, — az üzletkölségek levonása ipari jövedelmeknél, a »tisztá jövedelem« fogalmának végtelenül bonyolódott kérdése, stb. stb. nem a bírói logika alá tartozó kérdések, hanem csupán a becslési gyakorlatban, hasonlóan esetekre alkalmazás alapján maguk az illető területi kapcsolat körében működő becselő hivatalnokok által állapíthatók meg.

A jogszolgáltatás tárgyilagosságára nézve a biztosítékok itt hasonneműek, mint azok, melyek a rendőri joghatóságnál előfordulnak u. m.:

1. *A személyzetnek állása* az állandó tiszteletbeli hivatalban. Alakulata régi idők óta képződött a földadó számára, melyre nézve a »békebírák összesége« képezi a becslési hatóságot, kiegészítve bizottságok által, melyeket a felső- és alsóház nevez ki. Ez a földadó-becslési hatóság azután a jövedelmi adó számára 7—14 állandó bizottságot nevez ki, melyek magukat cooptálás által egészítik ki — törvényes szabályozás szerint, de melyek a becslést nem az érdekelt felek változó választása, hanem mindig állandó hatóság által foganatosítják.

2. *Nyilvános szóbeli contradictorius eljárás* (melynél az államkincstár már az elemi becslésnél egy adóhivatalnoka által van képviselve), eskü alatti tanuvallomások és megbízható, maguknak a feleknek jelenlétében foganatosított bizonyítási eljárás.

3. *Felszólamlás* lehetősége, mely a legkényesebb természetű adóbecslésnél (a kereskedelem és ipar jövedelménél) az adókötelesnek választást enged a *kerületi* vagy az *állami* bizottságok által leendő becslés közt, mely utóbbiak azonban a nyilvános contradictorius eljárás elveit hasonlóképp megtartani kötelesek.

Legnagyobb mérvben ki van továbbá terjesztve ez igazgatási joghatóság az *egyházközség*, *város* és *kerület* számára fizetendő összes *községi adókra*. Minthogy minden local taxation becslési adókon alapul, melyek az illető egyházközségben fekvő real property évi jövedelme után vetendők ki, az egyházközségi hivatalnokok és békebírák összesége volt erre a legalkalmasabb személyzet. A jurisdiction jellege itt is óva van:

1. A békebirói személyzetnek állása által az állandó tiszteletbeli hivatalban; a kerületi terhek felosztása végett újabb időben békebirákból és az egyházközségek választott képviselőiből állandó vegyes bizottságok lettek alakítva;

2. nyilvános contradictorius eljárás által összekötve alakyszerű bizonyítási móddal;

3. a felszólamlások fellebbezési menete által, mely az ügyet a becselő községi tisztviselőtől a békebirák külön gyűlései elé, e külön gyűlésektől az egyetemes gyűlésekhez, ezektől a birodalmi törvényszékhez (writ of certiorari útján a törvényt magyarázat vitás kérdései tekintetében) viszi.¹²⁾

Miután az igazgatási joghatóság a rendőrség, had- és pénzügy terén ily alakot öltött volt, kifejlődött

IV. annak *combinált alkalmazása a városi igazgatás körében*, melynek önállósága csak igazgatási joghatóság által volt megszerezhető.

Városokban a gyakran tekintélyes testületi vagyon és önálló jövedelmi *források* birtoka, továbbá a városi épületek, rendőrség és az igazgatás egyéb céljaira szükségelt fokozott kiadások a községi igazgatás *gazdasági* oldalát fejleszték ki túlnyomóan, míg a kerületek igazgatásában e gazdasági elem, mint mellékfontosságú a békebirói tisztség alá van helyezve. A gazdasági és hatósági igazgatásnak szükségképi megkülönböztetése a városokban következő felosztásra vezetett:

1. A városi vagyon és jövedelem *gazdasági* kezelése a polgármester és községi tanács önálló hatáskörébe tartozik; az állam főfelügyelete az ingatlanok elárusításához és elzálogosításához szükségelt beleegyezésre, kölcsönök felvétele tekintetében irányadó szabályzatok kibocsátására,

törvénytelen kiadások meggátolására és a törvény szerint *szükségelt* kiadásoknak az igazgatási joghatóság fellebbezése útján kényszerrel is kieszközlésére szorítkozik.

2. A *hatósági* igazgatás terén ellenben csakis a rendőri, had- és pénzügyi igazgatás fent (I. — III.) ismertetett elvei vannak a városi igazgatásra átvive, úgy, hogy a rendőri intézkedés messze terjedő elágazásaiban, az ujoncszedés, adóbecslések stb. a király által kinevezett városi békebirák és *állandó* bizottságok kezében vannak. A békebirákhoz a választott polgármester járul hivataloskodása évének és az azt követő évnek tartamára. Legfőbb folyamodásban az igazgatási ítélőszék dönt writ of certiorari, writ of mandamus stb. által a minisztériumhoz fellebbezésnek teljes kizárásával.¹³⁾

Ez intézmények összesége képezi az angol Selfgovernment-et azaz közigazgatási joghatóságot mind azon körökben, melyek régtől fogva a *világi* államhoz — ellenében az egyházzal — tartoztak.

V. *Az igazgatási joghatóság az egyház körében és az egyház és állam közt vitás kérdésekben* régtől fogva sajátságos úton haladt.

Az egyházi felsőséget a középkor népeinek jognézete kényszeríté hatalmának — a mennyiben az közvetlenül az alattvalók személyével és vagyonával jött ellenétbe — a jogszolgáltatás elvei szerint gyakorlására s e szerint a vitás kérdéseknek megelőző contradictorius eljárás után állandó közegek által leendő elintézésére. Így keletkeztek az egyházi államhatalom peres kérdései, melyek a világi téren az igazgatási joghatóságnak felelnek meg.

A hitujítás Angliában e szervezetet az egyházi törvénykezés alakjában fenntartá. Csak a legutóbbi időkben lettek az egyházi törvényszékek legfontosabb teendőik

tekintetében újonnan alakított házassági és hagyatéki törvényszékek által helyettesítve.

Az egyházi igazgatás azonban még tovább is fennáll az államegyházi tisztségek zárt hierarchiájaként, államtörvények által elismerve és szabályozva.

Minthogy azonban a népesség változó állománya és a lelkipásztorság szüksége az egyházi kerületek beható újjáalakítását, új plébániák felállítását, a székes káptalanok reformját stb. igényli, másfelől pedig az egyház illetékességi- és alaptörvényei nem lehetnek végérvényesen egyházi hatóságok értelmezésére bízva, e célra két hatóság alakítottatott:

1. *egy felsőbb igazgatási hatóság*, Ecclesiastical Commissioners, mely a püspökökből, nagyobb számú birodalmi bírákból és világi tagokból áll, az egyház külső szervezetére, templomi építkezésekre és a világi javak reformjára nézve;

2. *egy igazgatási ítélőszék* az illetékesség és törvényértelmezés vitás kérdéseire nézve, s mint a papi személyzet legfőbb fegyelmi hatósága. Ilyenül szolgál a Privy Council törvénykezési bizottsága (Judicial Committee), mely az államtanács mindazon tagjaiból alakul, kik felsőbb bírói állomást foglalnak vagy foglaltak el. Mint fegyelmi széket a papi személyzet felett azon püspökök egészítik ki, kik az államtanácshoz tartoznak.

E joghatóság központosítása egy királyi bizottságokból álló legfőbb hatóságban, a Tudorok idejéből veszi keletkezését, s újabb reformok következtében csak állandóbb alakot nyert, melynek nyilvános szóbeli contradictorius tárgyalás által kell a törvényszéki eljárás biztosítékait nyújtani. A peres törvénykezés központosítása e téren azáltal volt feltételezve, hogy az egyház zárt alkot-

mánya a fellebbezési illetékességet az egyházi hatóságok rangfokozatára fekteti s következésképen az illetékesség és törvényértelmezés feletti vita csak egy legfőbb igazgatási ítélőszék előtt dönthető el.

Közvetett jogi ellenőrzés fekszik azon elvben, mely szerint világi törvényszékek hivatvák végérvényesen dönteni egyházi törvények értelmezése felett is, valahányszor ezek magán- vagy büntetőjogi határozat alapját képezik.¹⁴⁾

Az egyházigazgatás szervezetében mindekkoráig a tanügyi jognak is némi kezdete mutatkozott, amíg a közoktatási ügy csupán az államegyházi alkotmány függelékét képezé. Csak a legujabb tanügyi törvények vetik meg törvényes igazgatási jognak s önálló igazgatósági joghatósággal bíró állandó iskolai bizottságoknak alapját.¹⁵⁾

Az ekként elhatárolt igazgatási joghatóság a rendes polgári és fenyítő törvényszéki szerkezettel összefüggő egészet képez, mely által az államhatalmak gyakorlása szilárd határokhoz s egyenlő mértékhez van kötve. Kölcsönösen azáltal egészítik ki egymást, hogy

1. a *rendes polgári bíróságok* közvetlenül az adókövetelés és a kincstári igények jogosultsága, közvetve a tisztviselők illetékessége felett mondanak ítéletet, a menyiben az illetékesség megszégése önálló polgári kereset alapjául szolgál. A birodalmi törvényszékek személyzete, civil-jury alkalmazása és a felsőház, mint legfőbb semmitőszék ez irányban törvényszerű igazgatásra kellő biztosítékot nyujtanak;

2. a *rendes fenyítő törvényszékek* közvetve ítélnek a hivatalnokok törvényszerű jogosultsága felett, a menyiben a bűnvádi kereset hivatalos hatalommal visszaélés

miatt úgy a Kingsbench által hivatalból, mint bármely magánfél által indítható a nagy esküdtszék részéről megejtendő előzetes vizsgálat után. A birodalmi törvényszékek személyzete, a békebirák negyedéves gyűléseikben mint rendes fenyítő birák, a grófság nagy esküdtszéke, az ítélő esküdtszék, a felsőház, mint legfőbb semmitőszék, ez irányban a jogszerűségnek a miniszteri igazgatástól teljesen független biztosítékát nyújtják;

3. az *igazgatási joghatóság* szolgál kiegészítésül azon körökre nézve, melyekben a rendes bíróságok személyzete s ügymenete nem elégséges arra, hogy az államhatalom kezelésében megtartandó egyenlő mérték-meghatározást biztosítsa. Tizezernél több független férfi tettleg működő békebiróként, a grófságok és városok állandó bizottságai, az egyházi tisztviselők folytonos közreműködése s végül a birodalmi birák mint ellenőrzési hatóság »udvari leiratok« által, ez irányban a jogállam biztosítékait nyújtják.

Ez összekötő szervezet az, mely az angol alkotmányt 500 év előtt megalapítá, kifejté s a mai napig fenntartá.

Ily alapon egyesülnek a társadalom ellentétes osztályai az állam szolgálatában, szoknak először szomszédi kötelességükben közös állami tevékenységre, mely összeszokás az emberi közösség magasabb céljait öntudatra ébreszti s ez alapon kifejti a politikai alapelveket, melyek összefoglalásából állandó és változó elemeikben a törvényhozó testület veszi eredetét. A törvényszerű, felelős önkormányzatnak egyes esetekben megszokásából keletkezik a képesség és a jog önkormányzathoz általában azaz a sikeres törvényhozás s az államkormányzat ellenőrzése parlamenti testület által.

A jogállamnak ez által nyert biztosítékai tökélete-

sek; egy tag sem hiányzik abból, mely az egyéni jogkörnek az államban megvédésére szükségesnek látszik.

Megvannak abban mindenekelőtt az ugynevezett *alapjogok*. A személynek és tulajdonnak az időnkénti miniszteri igazgatástól független szabadsága, a sajtó és egyesületi jognak minden pártra nézve egyenlő korlátai az igazgatási törvények részletezett fogalmazásán és értelmezésüknek jogszolgáltatási uton eldöntésén alapulnak. Ez intézmények értékét összefüggésben legelőször Blackstone méltányolta s az egyének általános jogai »absolute Rights of individuals« nevezete alatt első sorba helyezé, — mint a tudomány abstractióját a törvények szelleméből, mely a continenst azon téves nézetre vezeté, mintha Angliában a törvényes igazgatási jogon kívül léteznének még különös »alapjogok«.

Az egyes politikai jogok védelme a felső- és alsóház alkotmányos jogosítványaiában, a grófsági és városi szerkezet felebbezési menetében, a birodalmi törvényszékeknek a községi és országgyűlési választások felett ellenőrzést gyakorló jogszolgáltatásában fekszik.

A kerületi, városi és községi szervezetek összes önállósága a közigazgatás törvényes szabályozásán alapszik, melynek foganatosítása az igazgatási jogszolgáltatás felebbezési menete útján történik.

Az állam összefüggő jogi szervezete nem a hatalmak elmés megosztásán alapszik, hanem az államhatalom egységén, mely a társadalmi osztályokat a törvények öntevékeny foganatosításához vonja.

Az angol nép jogérzéke nem e nemzet valamely vele született tulajdonságán alapszik, hanem azon, hogy a társadalom ama felelős öntevékenységet és jogszolgáltatást nemzedékről nemzedékre megszokta. Az 1832. évi reform-

törvényig átlag a társadalom *ugyanazon* rétegei gyakorolták az állami teendők körüli önkormányzatot, az igazgatási törvénykezés kezelését, a törvényhozásban résztvevést. E különféle hivataskörök élénk kölcsönhatása közben fejlődött az önmagát kormányzó társadalomnak gyakorlati felfogása és jogérzéke. Ez öntevékenység adja meg a társadalomnak az önkorlátozás megszokását, mely a politikai szabadság alapja.

A *törvényhozás* lesz ez által a társadalom öntevékeny osztályainak legfőbb hivatásává, a résztvevés abban legfőbb jogukként tűnik fel, melynek az adómegszavazási jogok — mint célhoz vezető eszközök — alárendelvék.¹⁶⁾

Épen ez által határozódnak meg a *pártállások* is ez alkotmányban: az öntevékeny társadalom jogosultsága az államban: a Whig-ek, az állami főhatalom joga a társadalmi érdekek felett: a Tory-k alapelve.

Az angol társadalom ez alapokon a XVIII. században tényleg *magát kormányzó* társadalommá fejlődött, melyben az önkormányzatot gyakorló osztályok szabtak törvényt, és a törvényhozó osztályok vették magokra a törvények felelős foganatosítását. A bizalom az egykor oly hatalmasan uralkodott személyes királyi akaratban a Stuartok súlyos ballépései, az uralkodó háznak rövid korszakok alatt négyszer változása, az állami és egyházi hatalmakkal példátlan visszaélések következtében mélyen meg volt ingatva. A hivatásszerű hivatalnokoknak jelentéktelen állása, az állandó hadsereg kivételes helyzete, hatalmas földbirtokos aristocratiának megszilárdult állása, a rendek adómegszavazási joga, a kormányzat súlypontját mind túlnyomóbban a parlamentbe, jelesen az alsóházra fekteték.

Azonban Anglia már a parlament e mindenhatósá-

gának keletkezése előtt szilárdná tette volt a jogállamot s azt a pártok visszaélései ellen biztosítá. A pártvezérek, kik a parlamentből a »korona szűkebb tanácsába« lépnek, alkotmányszerű tisztségre találnak, teljesen kifejlett igazgatási joggal s minden vitás kérdés fölött intézkedő biztos igazgatási joghatósággal. Minden miniszter törvényileg kimért hatáskörbe lép, melyben a legbuzgóbb pártember sem képes egy kormányzati elvet megváltoztatni vagy egyébként értelmezni más úton, mint a törvényhozási alak-szerűségek útján, a király és felsőház hozzájárulásával. Az összes tartományi, kerületi és községi igazgatásban a miniszterváltozás következtében egyetlen elv és egyetlen irnok sem változik. Hogy Whig vagy Tory miniszterium áll-e kormányon, az ország helyi kormányzatára nézve közönyös, észre se vehető.

Ez elv mellett a XVIII. század folyamán csakugyan mindinkább kiderült, hogy hatásos államigazgatás a korona miniszterei részéről csak a parlamenti többséggel egyetértésben lehetséges. 1782 óta a miniszteriumoknak rendszeresen az alsóházban uralkodó pártból alakítása veszi kezdetét és az állam jogalapjai külsőleg megfordítva következő sorrendben jelentkeznek:

I. A »*törvényhozó hatalom*« a parlamenti test alakjában túlnyomó befolyással törvények hozásánál, a pénzeszközök eléteremtésében, az időnkénti miniszteri igazgatás személyzetének megállapításában, az alap *legfelső* részeként tűnik fel;

II. a »*birói hatalom*« rendezése polgári, fenytő és közigazgatási törvényszékekben képezi az összetartó közép szerkezetet;

III. a koronkénti államkormány mint »*végrehajtó hatalom*« jelentkezik, melyet a király nevében ugyan, de

lényegileg a parlament mindkét házának bizottságaként gyakorol.

A parlamenti alkotmány e *külső képe* lett irányadó a continensen, először Franciaországban, majd Németországban is az uralkodó felfogásra nézve. Azon mértékben, a mint a társadalom az absolutismus által az államból kizáratása ellen tiltakozott, az angol alkotmány ezen képét — felette egyszerűsített alakjában — tekintette irányadónak. Hiszen számos nemzedék tapasztalata bizonyított egy ily államszerkezet életrevalósága és biztonsága mellett. Ily alapon képződött az angol társadalom hatalmas lendülete, az angol állam erőteljes fejlődése, mely a XVIII. században a tengeren elismert világuralmat, a föld lakott része legtávolabb vidékeinek gyarmatosítását mutathatá fel eredményül s az összes közélet mozoghatási szabadságot megőrizé. Tekinteten kívül hagyva ez állam bonyolódott alapszerkezetét (mely a népszerű előadásokból kivehető úgy sem volt) úgy látszott, mintha a politikai szabadság megnyerésére nem kellett egyéb, minthogy a népakarat egy parlamentbe foglaltassék, a parlament mérvadó befolyást nyerjen a miniszterek kinevezésére és az államhatalomnak a miniszterek által kezelésére (végrehajtó hatalom).

A miniszterek függése parlamenti határozatoktól az angol kormányrendszernek mindenestre legszembeötlőbb eredménye volt, mely 1782 óta a parlamenti praecedens esetek közé lett becikkelyezve. A politikusok e viszonyt a miniszterek »*politikai felelősségeként*« kezdték megjelölni, s habár ennek nincs is az angol alkotmányban alapja, megmaradt az a parlamenti alkotmány társadalmi alapeszméjeként. A korona tanácsosainak *jogi felelőssége* e mellett háttérbe szorult s a XIX. században épenséggel elavult, túlélt álláspontnak tekintetett.

Messze kerülő utakon, melyekre a következőkben fogunk áttérni, a mai német társadalom is ez alapfelfogáshoz jutott.

IV. Jogi állam a német birodalomban.

A jogi állam a német birodalomban egy évezred előtt karolingi intézményekből fejlődve, ugyanazon kiindulási pontokat mutatja, mint Angliában.

Nagy Károly egyetemes birodalma szétszakadt a nemzetiség és birtok alapelemei szerint, melyek a tiszta német törzseket kelet felé törekvő gyarmatosításra és a karolingi intézményeknek a német birtokviszonyokkal sajátságos összekapcsolására utalák.

A karolingi birodalmi várnagyok tisztii hatalmai az uralkodó családok kezébe jutnak s ezáltal egy uralkodó nemességnek külön jogaivá válnak, mely nemesség megszokta kamarai birtokát s személyes erejét kiterjedt mértékben áldozni fel az állam védelmi és közmívelődési céljaira.

A püspökök és a birodalom hatósága alatt közvetlenül álló főpapok területein a karolingi alkotmány tisztségi jogai az egyetemes egyházi államban elfoglalt állásukkal fűződnek össze s a főpapságot a birodalom első rendjévé emelik.

Később a birodalmi városok is szert tesznek országos főhatóságra s a császár elismerése alapján a többi rend mellett birodalmi rendi jellegre.

A karolingi birodalom *állameszméi* mindazáltal e rendi rétegek alakulása közben nem mentek veszendőbe. A tisztségi hatalmak ugyan egyesek *külön* jogaivá váltak,

de azért korántsem *magánjogokká*, mint Franciaországban a hűbéri középkorszak folyamán. Még mindig leszármaztatott jogok azok, melyek az állami védelem kötelezettségével s az alattvalók eredeti jogaival elválaszthatlanul össze vannak kötve. A németországi feudalismus az anglo-normann birodalom állami alakulata és a Franciaországban látható magánjogi fejlődés közt körülbelől közép helyet foglalt el.

A német király még mindig egyesíti személyében a *legfőbb végrehajtó, birói és törvényhozó* hatalmat; de e hatalmakat a birtokos osztályok önkormányzata útján gyakorolja, a mi tovább fejlődésben (ellentétben Angliával) a rendek *saját* jogává lesz.

I. *A végrehajtó hatalom* (Imperium) még fennáll — mint a karolingi időkben — a parancs és tilalom jogával, rendeleti és főfelügyeleti joggal.

De *foganatosításának* közegei az átruházás állandó volta következtében lassanként elidegenülnek az állam öszszeségének akaratótól és szolgálatától, míg az angol államfejlődésben mai napig a király elmozditható hivatalnokai maradtak. A világi államban a birtok hatósági tisztséghez, az egyháziban a tisztség birtokhoz juttat. De mindkettőben elveszti a császárság közvetlen hatalmát a társadalom feletti uralkodásra. Mindkét alakulásban a birtok annyira realis elem, hogy a császárság mindinkább átengedi hatalmát a birodalmi rendeknek s kormányzati jogai pusztá fenntartott (Reservat) jogokká süllyednek.

II. *A birói hatalom* körében a középkor a császárt legfőbb bírónak ismeri el élet és halál, hűbér és örökség felett a german alkotmány törvénykezése szellemében. A szabad emberek feletti bíráskodás minden joga tőle veszi eredetét.

A törvénykezési hatóság azonban a *vitás* jogot csak a

jogtársak (*judicium parium*) előzetes nyilatkozata után foganatosíthatja, a birtok különböző rétegei szerint városokban és vidéken nagyobb és kisebb párségekké alakulván. A rendi önkormányzat felöleli az öntevékeny jogszolgáltatást is, mely a karolingi intézmények közül megtartja: a *kinevezés*, az *állandóság* és a népbírák *társas* összeműködésének elveit.

Az ítélőszék tartásának jogai azonban a birtokkal tartós összeköttetésük következtében annyira az adományosok *saját* jogaivá lesznek, hogy a középkor vége felé törvényhatóságnak a császár által adományozása kimegy szokásból. Még az állandó népbírói tisztség is gyakorta örökletes saját joggá válik.

III. *A törvényhozó hatalom* azaz a király rendeleti joga a rendek hozzájárulásával, a karolingi alkotmányból folytatólag a német mágnásgyülekezetekre szállott át (míg Angliában két évszázadon át volt a királyság tulnyomó hatalma által félbeszakítva). Az egyházi és világi nagyok a királyt legfőbb tanácsként környezik a béke és háború, valamint egyházi és világi ügyekre kiható új alaprendezések feletti határozathozatalban, a mennyiben azok által a hagyományos tartományi jog változást szenvedne. A középkor folyamán hozzá járul a szabad birodalmi városok testülete. Öszhangzó viszony állam és társadalom közt az uralkodó osztályokat *ugyanazon* mértékben, mint a hogy az állam jogi és közmívelődési céljait önkormányzatukban magukra vállalták, az állam legfőbb szabványainak elhatározásában is résztvevésre hívja.

Minden állami tevékenységnek a nagy földbirtokkal tartós kapcsolata azonban amaz együttelhatározást az uralkodás *megosztásává* változtatja, a mi már nehézkességénél fogva bénítólag hat az államhatalomra.

A rendek szétválása az egyházi és világi nagybir-
tok és városok nagy rétegei szerint — e birtokérdekek
belső ellentéteivel — annyira megnehezít minden határo-
zathozatalt, hogy a birodalmi törvényhozás soha sem lép-
hetett fel szervezőleg, hanem csak szükség esetén segítőleg
és pótlólag; míg másfelől bizalmatlan szemmel kísérté a
rendeleti jog egyoldalú gyakorlatát s azt lehetőleg szűk
korlátok közé szorítá.

Ekként történt, hogy a belső állami rendezés mind-
inkább az *egyes birodalmi rendek* kezébe jutott, és hogy a
»közönséges jog« továbbfejlése nem törvényhozási uton,
hanem római és canonjogi elveknek a törvénykezés útján
felvétele által történt.

E nehezen áttekinthető államalakulásból e helyen
csak a *jogviszonyok* nem kevésbé bonyolult rendezését
fogjuk figyelemmel kísérni.

A birtokos osztályoknak hatósági jogok és földbir-
tok egyesítése által biztosított állása egy irányban felettébb
elősegíti a *jogi állam fejlődését*. A *judicium parium* a feje-
delmi ítélőszéktől le a falusi ítélőszékig megalakul. Min-
denki követeli »saját« jogainak védelmét jogtársainak ité-
lete által, s viszont épen annyira tiszteli mások azaz jog-
társai jogait. De minthogy másfelől az ítélőszékek a birtok
és érdekeinek nagy osztályai által egymástól el vannak kü-
lönözve, e szerkezet nem biztosítja a kellő jogvédelmet az
ellen, a ki nem jogtárs és a társadalom versengő osztályait
még mindig az önsegély kezdetleges rendszerére utalja.
E hézagot kitölteni sem a ritkán alkalmazható fejedelmi
ítélőszék, sem a középkori császári udvari törvényszék —
melynél az alkalmas népbírák mindig hiányzottak — nem

volt képes. A birodalmi rendek értelmes belátása és önmérséklése e közben egyezkedés útján a közbéke és austrágalis bíróságok intézményeiben alkotá meg a szükségben kisegítő eszközt. A közös nyomorúság kanon- és római jogi elvek — mint az eljárás és jog tekintetében egységes szabályok — hallgatag elfogadására vezetett. A középkor végén a társadalom jogi önsegélyének ilyen rendszabályai annyira fejlődtek, hogy császár és birodalom ünnepélyes egyetemes határozatokban örök időkre lemondtak az önsegély elvéről s jogi viszályaikat közösen alkotott *birodalmi törvényszék* eldöntése alá helyezték.

Egy hivatalnokokból álló mintatörvényszéknek e nagyon is elkésett alkotása (Anglia már a XII. században tett arra szert) magán hordá azon idő bélyegét, a melyben minden birodalmi hatalom meg volt osztva császár és rendek között. A törvényszék összeállítása nem az egységes államhatalmat, hanem a szétszított rendeket tünteté fel e hatóság törvényuraiként. Ezen alapul a birodalmi rendeknek a birodalmi kamarai törvényszék alá mindig csupán feltételesen rendeltsége; a revisió, recursus ad comitia jogának fenntartása s a nemsoká újra feltünő törekvés e törvényszék illetékessége alóli mentességre. Az ez által befejezett törvénykezési szervezet mindazáltal az egész birodalomban jelentőséggel bírt a jogvédelemre nézve következő irányokban.

1. *A polgári törvénykezés* sulypontja a birodalmi kamarai törvényszék mintája szerint hivatalnokokból álló testületi bíróságokon nyugodott. Az alattvalók számára egységes törvényszék csupán a legfelső fokon létezett, és csak ez juttatá Németországon a közönséges jogot gyakorlati kifejlésére. A birodalmi hatóság alá közvetlenül tartozókra nézve azonban kiterjedt mértékben maradtak érvény-

ben az austrágalis ítélőszékek, és a birodalmi rendek szabályozatlan befolyása revisio útján. Mindinkább észrevehetővé vált a választó fejedelmek törekvése összes tartományaikat kivonni e joghatóság alól, mi lassankint Bajorhon, Hassia s más nagyobb fejedelmek részéről is követésre talált. Minthogy Ausztria kezdettől fogva, Poroszhon a XVIII. század óta teljesen kivonta magát a birodalmi törvényszék alól, csupán a kisebb birodalmi rendek számára maradt egy legfőbb polgári törvényszék; de még mindig általános jelentőséggel bírt az a jogszolgáltatás megtagadása miatti panaszok, a közbéke megszegése, vallási sérelmek és a birodalmi kamarai törvénykezési rendtartás II. rész 10. szakasza egyéb eseteiben.¹⁷⁾

2. A német *büntető jogszolgáltatás* a birodalmi rendek önállóságával szemben már nem tudott közös legfőbb törvényszékre szert tenni. A császár azonban hagyományos legfőbb birói hatalmának fenntartása által mégis létesített egy birodalmi udvari tanácsot, mely mint fenyítő törvényszék a birodalmi hatóságnak közvetlenül alárendeltek ellen, mint hűbéri Curia és igazgatási ítélőszék birodalmi kormányzati és kegyelmi ügyekben meglehetősen megközelíté az angol Kings-Bench-et. Az udvari tanácsnak »legfőbb feje és bírása csupán a császár maga«, személyzete és illetékessége a császár személyéhez maradt kötve, és ezért az uralkodó változával megszűnt. A birodalmi udvari tanácsnak kétségbe vont illetékessége mindazáltal a birodalmi jogszolgáltatásba szétbontó, mindig bizalmatlanságot gerjesztő viszonyt hozott be s büntető jogszolgáltatása már korán a kisebb birodalmi rendekre szorítkozott. Valamely birodalmi rendi tagnak letétele mindig császár és birodalom együttes határozatának volt fenntartva.

3. *Igazgatási jogszolgáltatás* szüksége a német birodalomban az illető ügykörökben érezhetővé vált, de a viszonyok egyenlőtlensége s hiányos birodalmi törvényhozás, a birodalmi rendek laza kapcsolata s a végrehajtó közegek gyengesége miatt csak részletenként juthatott ki fejlődéshez. Angliával összehasonlítva leginkább kitűnik ez:

I. *a belügyi és rendőri igazgatás területén.*

A rendőrség mint mindenütt ugy Németországon is a törvénykezési hatóság illetékességének tagításából keletkezett. Kezdetben »Politia« alatt még szélesebb mérvben értették a hatóság hivatását rendre és közjólétre gondot viselni; e fogalom azonban lassanként a közbiztonsági és közjóléti rendőrség területeire lett szorítva.

Később, mint Angliában történt, kezdték az ide vonatkozó viszonyok törvényes rendezését birodalmi rendőri szabályzatok (1440., 1442., 1497., 1498., 1500., 1530., 1548., 1577.) és birodalmi rendőri törvények által. A rendi területek különfélesége oly annyira eltérő volt, hogy ily törvények átható befolyást többé nem gyakorolhatának, csak kiegészítőleg léptek közbe és felelős birodalmi közegek hijjában hiányosan lettek teljesítve. Mindinkább közös pénzverési szabályzatokra, sajtóvizsgálatra, kézművesek és egyetemek visszaéléseire szoritkoztak. E korlátokon belül kétségtelenül létezett törekvés a rendőri törvények alkalmazására nézve joghatóságot tartani fenn, még pedig hármias irányban:

1. *A birodalmi ügyész mint vádló* a birodalmi törvényszékeknél közvetlenül felléphet: a közbéke, a birodalmi rendőri, pénzverési, vendéglői szabályzat elleni vétségek esetén, a birodalmi utak elhanyagolása miatt, a vallásügyi rendőrség kérdéseiben. Ugyanazon joghatóság ez, mely az angol birodalmi törvényszéknél: a Kings Benchnél ma is

fennáll, de a német birodalomban meglehetősen feledékenységbe ment, hiányozván a felelős közegek annak foganatosítására.

2. *A folyamodási ut a birodalmi udvari tanácshoz birodalmi rendőri ügyekre* nézve megfordított irányban az alattvalók számára is nyitva állt, egyezően a writ of certiorari és a writ of mandamus-hoz az angol Kings Bench-nél. A birodalom kerületi alkotmányában végrehajtott közegek tekintetében létezett hiányok miatt azonban az igazgatási joghatóság ez ága sem juthatott hatékony kifejléshez. (l. Moser. Kreisverfassung Cap. XIV.)

3. *A sérelmi felfolyamodás országos rendőri ügyekben* a birodalmi kamarai törvényszékhez kezdettől fogva nagy mértékben létezett, de foganatosítása a legnagyobb nehézségekbe ütközött.

A fejedelem rendőri hatalma a törvénykezési hatóság kiterjesztéseként keletkezett s ekként a törvénykezési folyamodások menetét követte a birodalmi kamarai törvényszékig.

Az alattvaló, ki jogainak a tisztí hatóság által megsértése miatt panaszt emelt, sérelmét a hivatali hatalommal visszaélés ellen a császár és birodalom, mint azon forrás elé vihette, melyből a hatalmak eredetét még mindig származtatták.

Az országos főhatalom még mindig a német földesurak adományozott és leszármazott jogai összességének tekintett, mely *saját* jogként a magánjogok hasonlatosságára volt védve és mint ilyen jött tekintetbe. Az alattvalók sértett joga tehát a földesur *saját* jogával állott szemben jogok összeütközése esetén dönteni pedig bíróság volt hivatva. E felfogás eleinte úgy egyes rendőri határozatokra, mint az országos rendőri rendeletekre nézve állott.

E magánjogi felfogásnak a rendőri hatalom rendeltetésével ellenkezése azonban nem soká kitűnt. A rendes vontatott törvényszéki eljárás helyett ugyan ily esetekben a kanonjogi *appellatio extrajudicialis*-nak adatott hely meglehetősen alaktalan igazgatási folyamodás jellegével. De már az 1594. évi birodalmi végzemény 94., 95. §§-aiban kimondja, hogy illetén *Gravamen*-ek sérelmes végzések, parancsok és tilalmak ellen *jure et vi potestatis atque jurisdictionis* könnyedén nem indíthatók meg, hanem ha a sérelem előbb *verisimiliter* igazolva leendett (a mint-hogy az angol writ of *certiorari* is megkívánja a sérelem valószínűségének igazolását). A birodalmi törvényszékek hathatósan utasítva lettek e megszorítás tekintetbe vételére.

A westfáli béke által azonban a fejedelmi államhatalom jóval előre haladt és a rendek kifejezetten biztosítva lettek az iránt, hogy »tartományi fennhatóságukban kormányzati, vallási és rendőri ügyekben« semmi háborítást szenvedni nem fognak. (J. P. O. I. art. 8. §.) Hova tovább mindig felismerhetőbbé vált, hogy rendőri sérelmeknek olybá tekintése, mint az alattvalók magánjogainak az uralkodó saját jogaival összeütközése, fenn nem tartható, hogy a polgári élet rendezését célzó általános rendeletek kibocsátása legkevésbé támadható meg a személy és vagyon szabadságának szempontjából. Az 1554. évi utolsó birodalmi végzemény 105. 106. szakasza a birodalmi kamarai törvényszéknek különösen meghagyja: hogy az alattvalók és polgárok pereinek a hatóság ellen ne adassék könnyedén hely, hanem elébb irjanak utasításért. »Különösen oly ügyekben, melyek a közönségesen bevett jó rendőri, czéh- és kézmíves szabályzatokkal függnek össze, mielőtt a bíró a pert eldöntené, minden hely

hatóságának és a közállománynak idevágó érdekét vegye tekintetbe; nevezetesen pedig ily ügyekben semmi inhibíto-val ne éljen, hanem ha mennyiben illetén ügy azon helynek hagyományos ipari és egyéb jogszerű szabályzatai ellen való volna, azt magától elutasítván azon helynek hatóságához (melynek egyébként is hatalmában áll ilyféle Statutumokat az idők alkalmatossága szerint visszavonni és megváltoztatni) utasítsa. «

Ez irány ettől kezdve épen így előtérbe lép a császári hitlevelekben (Wahlcapitulation) is, melyekben a császár igéri, hogy az alattvalókat az országos felsőség iránti engedelmisségben megtartja, illetőségük és joghatóságuk alól el nem vonja és különösen az uralkodói főhatóságot illetőleg az alattvalók pusztá kérelmére sem Mandata, sem Protectoria avagy Conservatoria által be nem avatkozik, hanem elsőben is az austrágalis elítélést veendi tekintetbe. »A hol azonban a joghatóságnak helye van, mégis mielőtt a mandatumok kibocsáttatnának, a bepanaszolt hatóság jelentése és védekezései meghallgattatván, ha találtnék, hogy az alattvalóknak helyes okuk van panaszra, a per gyors bevégezése eszközözlendő, *időközben mindazáltal az alattvalók előljáróságuk iránti kellő engedelmisségre utasítatván.* «

Ugyanazon szempontok jutottak érvényre itt, mint az angol igazgatási jogszolgáltatásban: a folyó rendőri ügyektől és a helyi viszonyoktól távolálló bírói testületre nézve egyes rendőri rendszabályokba avatkozásnak nehézsége, a rendőri ügyekben eljáró hatóság kettéválasztásának hátrányai, a ténykérdésnek a jogkérdéssel elválhatlan kapcsolata. Miként az angol writ of certiorari által, úgy itt is a birodalmi törvényszékhez felebbezés a részrehajló eljárás szembetűnő eseteire szorítkozik. A legkitűnőbb

jogász-tekintélyek mindinkább felismerték, hogy anyagi rendőri sérelmeknél az *egyenlő mérték megtartása* képezi a jogos eldöntés jellegét, mi csak a végrehajtó személyzet körén belül történő foganatosítás által (*prudenti imperantium arbitrio*) érhető el, hogy tehát ezen a téren az igazgatási joghatóság az igazgatástól el nem választható.*)

Miként Angliában a XVIII. század óta a birodalmi törvényszék beavatkozása rendőri ügyekbe száz meg száz törvény által mellőzve lett, s miként a writ of certiorari a rendőri törvényeknek csaknem állandó záradékává lett, hasonlólag történt ez a német birodalomban is: a legfőbb törvényszékhez folyamodásnak a szembetűnő részrehajlás igazolt eseteire szorítása vagy valamely rendőri intézkedésnek jogosan szerzett, »magánjogi czimből« eredő mentesítéssel összeütközése esetében.¹⁸⁾

A rendőri intézkedések felett tulajdonkép foganattal bíró igazgatási jogszolgáltatás ekként a mindennapi életben az országos törvényhozás útjára és az országos hatóságok kifejlésére lett utalva, hol meg is találta megfelelő alakulatát.

II. A *hadügyi igazgatás* terén a német birodalomban is eléállott az állandó mérték megszabásának szüksége. A hűbéri had letüntével, városi fegyveres hatalom keletkez-

*) Struben Unterricht von Regierungs- und Justizsachen 1733. §. 7. (von Cramer, Wetzlarsche Nebenstunden I. rész. 4. sz.) Sachen die extra commercium privatum und von eines supremi magistratus secundum utilitatem publicam mensuratae arbitrio abhängen oder die statum publicum et politicum betreffen, die keine gerichtliche Untersuchung und Spruch erfordern, sondern durch Gesetze, Verordnungen und Schlüsse pro prudenti arbitrio imperantium abgethan werden können.

tével, a gyalogság jelentőségének növekvésével a rendek által kiállítandó csapatok új felosztása újra meg újra szükségessé vált. A wormszi jegyzék (Matrikel) 1521-ből és későbbi birodalmi végzemények ekként állandó hadi tartozékok megállapításához jutottak. Az 1570-ki lovas- és gyaloglegénységi szabályzat magában foglalá egy hadszervezési törvény alapvonalait, mely ugyan a harmincz éves háboru óta nagy mértékben elavultnak mutatkozott. A birodalmi rendek *magukra nézve* mindenestre ragaszkodtak a hadi szolgálat állandó mértékéhez. A kisebb rendek számára a birodalmi kerületi szervezet önkormányzati rendszert nyújt, melyben minden kerületi rend feladata volt ujonczozás, zsold, ellátás és felszerelés iránt gondoskodni. Az egész birodalmi hadügy azonban oly nyomorult állapotban volt, hogy a birodalmi kormányzat kénytelen volt annak minden részletét a helyi hatóságok gondjaira bízni. Érthetővé válik ebből, hogy mért kellett a birodalmi rendeket kifejezetten biztosítani, »hogy az országos rendek és alattvalók nem fogják magukat a várak, erődített helyek és várőrségekhez adandó járulékaik alól illetéktelenül elvonni«; hogy ily tárgyú sérelmeikkel »a birodalmi törvényszéknél nem fognak meghallgatást nyerni, hanem a limine iudicii vissza és fejedelmeik és uraik előtt leendő köteles paritiora fognak útasíttatni,« és hogy in specie a jura armaturae, sequelae, honvédelem, a várak őrséggel ellátása és a helyőrség fenntartása ügyében sem Mandata, sem Protectoria kibocsáttatni nem fognak. (W. Cap. Art. 1553. Art. 19. §. 6. 7.) ¹⁹⁾

A fejlődés itt is az országos törvényhozásra lett utalva, melyben a személyes szolgálati kötelezettség életbe léptetésével igazgatási joghatóság alakul.

III. A pénzügyi igazgatás köre a középkorban termé-

szetben adott szolgáltatásokon és jövedelmeken, uradalmak-, vámok- és más értékesíthető regal jogokon alapult. A korona »örökletes jövedelme« azonban adományozások következtében tömegesen apadt a nélkül, hogy a hiányt rendes adófizetés pótolta volna. A pénzügy ekként leggyengébb oldalát képezte a birodalmi alkotmánynak. Jogi foganatosítására nézve következő alapelvek voltak irányadók:

1. A birodalmi ügyész közvetlenül a birodalmi törvényszék útján hajthatja be a kamaratisztek (Kammerzieler) hátrálékait és egyéb alkotmányosan megszavazott birodalmi adókat; másfelől itt léphet fel illetéktelen vámok szedése, a vámhelyek tekintetében fennálló szabályok áthágása stb. miatt hasonlólag, mint Angliában a kincstári kamarai törvényszék előtt.

2. Megfordítva a magánosnak a birodalmi kincstár elleni követelésekre nézve keresete nincs. A rendileg szervezett államhatalom saját érdeke ellen ritkán ad kereseti jogot. Az angol jog csak a birodalmi kanczellár útján a királyhoz folyamodás által adja meg, a német birodalmi jog egyáltalában megtagadja azt.

3. Kedvezőbb volt az alattvalók viszonya országos fejedelmeik irányában. Minthogy az összes regaljogok a fejedelmekre nézve csak adományozottak valának és mint-hogy később a római jog felvétele a vitás fiscalis jogok perelhetőségét hozta be: a birodalmi törvényszékeknél széles kiterjedésben egy új kereset keletkezett, melynél természetesen a fejedelmi illetőséggel bírók azonnal igényt emeltek austrágalis folyamodási fokra.

Ezzel szemben is érvényesült azonban azon szempont, hogy az országos hatóságokra nézve az ország kormányzatát jogos igényeik önkényes megtámadása által nem

szabad megnehezíteni, hasonlólag mint az a rendőri hatalmuk elleni jogi utnál történt. Az 1594-ki birodalmi végzemény rendeli, hogy azon esetre, ha a felsőség »tamquam pars és nem bírói módon« járna el (a mennyiben itt inkább simplex querela, mint appellatio van helyén) ily esetek az első foku bírósághoz utasítandók. A legutolsó birodalmi végzemény is utasítást ad arra nézve, hogy az alattvalók és polgárok pereinek a felsőség ellen ne adassék könnyedén hely, hanem előbb utasításért irjanak. A császári hitlevelek 1663. óta ismételve adnak biztosítást arról, hogy az alattvalók az országos felsőség iránt köteles engedelmességben megtartatnak és jog szerént szokásos adók, tizedek, terhek és kötelezettségek alól sem a hűbériség ürügye alatt, sem egyéb más czimeken kivétetni és mentesíttetni nem fognak; nem engedtetvén meg az sem, hogy az országos rendek az országos adók feletti rendelkezést privative magukhoz ragadják. A birodalmi törvényszékek utasítvák, az alattvalókat illetén kereseteikkel a limine judicii vissza és köteles paritio-ra utasítani. Nevezetesen, ha a fejedelmi regaliákról általában, különösen a jura collectarum, sequelae s a többiről van szó, ad nudam instantiam subditorum nem fognak mandatumokat kibocsátani, hanem elsőben is az austrágalis eljárást veendik tekintetbe, a hol pedig a Jurisdictio meg van alapítva, a pert gyorsan elintézendik, az alattvalókat addig is felsőségük iránt tartozó engedelmességre utasítván.

Az 1790. évi császári hitlevél 19. czikk 6. §-ában végre következő új tétel lett felvéve: Ha mindjárt birodalmi rendek és alattvalók felsőségük ellen *magánjogi ügyekben*, melyek a fejedelmi kincstárt illetik, indítanak pert, ezt a rendes országos törvényszékeknél akarjuk és rendeljük elintéztetni, nem engedvén meg a birodalmi

törvényszékeknek ily perekben — ha privilegia de non apellando állanak fenn, — legfelső folyamodásban itélni, stb. A birodalmi törvényszékek joghatósága itt már megváltozott szempontok alapján a fejedelmi kincstár elleni *magánjogi igényekre* van szorítva, kizárásával a fejedelmi főhatalmi jog feletti határozhatásnak. A végeredmény ez irányban: a jogi utnak a fejedelmi regal- és adó-jogoknak valamely magánjogi czimmal összeütközésére szorítkozása volt, mi felett az ország legfőbb törvényszékei döntöttek a nagyobb területekben fel a legfelső folyamodásig.²⁰⁾

4. Külön *igazgatási joghatóságnak* szüksége a becslés alapján kivetett adóknál attól kezdve merült fel, midőn a XV. század óta az u. n. adófillér (»gemeiner Pfennig«) lett az összes alattvalók egyenletes jövedelmi adójaként elfogadva. Az ellenszegülés ez adó ellen nem volt azonban legyőzhető, mivel az előjogok és mentesítések eszméjétől áthatott társadalom nehezen tudta eltűrni a közös terhekhez egyenlő mértékben járulást és mivel a birodalomnak egyáltalán hiányoztak közegei az egyenletes becslés keresztülvitelére. Az adófillér tartós ellenszegülés következtében a XVI. században megszűnt és az ekként keletkezett hiányon a kamaratisztek szükségleteire, a római hónapok szerint számított adó és egyéb közvetlen szolgáltatásokra nézve állandóan megállapított kivetés (Contingentirung) által lett segítve, mely az egyes rendekre meghatározott részeket szabott. Az adóbecslések számára rendelt igazgatási joghatóság kifejlesztése ekként az országos kormányzat feladatául jutott.

IV. A *városi igazgatás* körében, hol az angol Self-government a legfőbb jogszolgáltatási fokot képezi, a német birodalmi városokban is található egy megfelelő

felebbezési fok birói, rendőri és pénzügyi hatalmaik kezelésére nézve. Rendőri ügyekben a bíróságon kívüli felebbezés, fiscalis kérdésekben az alattvalók panasza itt is a birodalmi törvényszékekhez megy és pedig közvetlenül, minden austrágalis középfok mellőzésével.

Mindazáltal itt is felmerültek a távol székelő birói testületek igazgatási folyó ügyekbe avatkozásának nehézségei. A peres utnak birodalmi törvényekben kimondott korlátozásai ennél fogva kifejezetten ki lettek a városi hatóságuk ellen perlekedő polgárookra is terjesztve. E szabályozással azonban a birodalmi törvényszékek főfolyamodási hatósága pénzügyi és rendőri ügyekben megmaradt.*) Mint a kisebb birodalmi rendekre, úgy a városokra nézve is a birodalom maradt a kiegészítő államhatalom.

V. Az ötödik terület, az igazgatási joghatóság *egyházi ügyekben* Németországban sajátos irányban halad.

A római katolikus egyház kifejté saját »Jurisdictio«-ját, mely a germán felfogásnak megfelelően az egyházi kormányzat vitás jogai felett is a jogi eljárás alakjai és elvei szerint ítelt. Az egyházi törvényszékek illetékesége *res spirituales* iránt, vitás választások eldöntése (c. 4. de elect. in VI.) — a világi állam fogalmaira

*) V. ö. a bir. kam. törvényszéknek a nordhauseni városi tanács egy rendelete tárgyában 1795. oct. 27-én kelt ítéletét, mely kimondja, hogy a városi tanács nincs jogosítva a szokásos pénzverési jutalékot (Schrotgeld) 4 fillérről 12 fillerre emelni, a miért is e tárgyban kibocsátott rendeletét visszavenni tartozik; jogában állván mindazonáltal az adóknak általános, a polgárokat legkevésbé sújtó, iparuk és vagyonukhoz mért emelését alkotmányos uton eszközölni. Bähr. Rechtsstaat (1864) 124. 125. 1.

alkalmazva — igazgatási jogszolgáltatás normalis eseteit foglalja magában.

Az egyházi kormányzat elzárkozottsága továbbá összeütközésekre vezetett *egyház és állam között*, melyek birodalmi végzemények és szerződések következtében a birodalmi jognak határozottan részét képezik. Az egyházi hivatalos hatalommal visszaélés elleni folyamodás közönséges jogként el volt ismerve; a császár joga ily visszaélések ellen fellépni állásából, mint *advocatus ecclesiae* folyt. Birodalmi törvényszékek ítélték ily esetekben; a panasszal azonban közvetlenül vagy a birodalmi gyűlés közvetítésével a császárhoz is lehetett fordulni. Felfolyamodás jogával úgy a sértett fél, mint a birodalmi ügyész élhetett. A reformátio által mind e viszonyokban mély szakadás támadt, mely a vallási béke és westfáli békekötés által a Németországban szokásos sajátszerű módon: az elismert államegyházak egyenjogusának kimondása által lett kiegyenlítve. Ebből a szabályozó határozatoknak egész sora keletkezett a normalévet (1624), az országos főhatalmat megillető *jus reformandi* egyéb határait és az alattvalóknak hitvallásuk szabad választásához jogát illetőleg.

E szabályozó határozatok értelmezésük és alkalmazásuk tekintetében folytonos vita tárgyát képezték, megtevéremtven ezáltal a német birodalomban sajátszerű igazgatási joghatóságot »vallási sérelmek« felett. Vallási sérelem ily értelemben magában foglalja az alattvalók sérelmét a hatóság oly ténye ellen, melyről állittatik, hogy valamely vallásügyi rendelő vagy tiltó birodalmi törvényneellenkezésben áll. Egravamen-ek, jogi eljárás biztosítkaival ellátva, a jogszolgáltatásnak *ex jure publico* normalis esetét képezik következő megkülönböztetésekkel:

1. *világos* esetekben az eldöntés a bir. kamrai törvényszéknek mandatuma által történik;

2. vitás *törvényértelmezés* esetében a birodalmi rendek közt megegyezés által, kik ilyenkor (in causis religionem directe vel indirecte concernentibus) itio in partes-re jogosítva, »amicabilis compositio«-ra pedig utalva vannak. J. P. O. V. § 9. 12.

3. a *tényleges előzmények* feletti vita esetén sommás causae cognitio által a bir. kamarai törvényszék előtt.

A fő nehézség itt is, mint a birodalom összes funcióiban végrehajtó közegek hiánya volt; mert az erre hivatott kerületi alkotmány ismét rendi szervezettel bírt és gyakorta volt meghasonlásban hol evangélikus, hol katólikus többséggel. A westfáli béke e viszonyt előre sejtve visszatér az önsegély középkorias elvéhez és azon esetre, ha a kibocsátott jogi határozatnak három év alatt elég téve nem leendett és a kiegyenlítés békés úton hiába lett megkísértve, a béke minden részesének megengedi, hogy a sértett fél érdekében fegyvert ragadjon és ekként keresse a sérelem orvoslását. J. P. O. V. § 1. XVII. § 7.

Ez a birodalom igazgatási joghatóságának legjellemzőbb része: az alattvalók jogi igényének a közjog terén teljes elismerése, a szükségelt törvénykezési helyek és alakok meghatározása; — valóságban pedig a rendileg tagolt birodalom tehetetlensége az államfunciók betöltésére.

E jogi szervezetet egészében tekintve, alapjában gondosan tagolt joghatóság áll előttünk, mindenkinek mindannyi elleni védelmére, jelesen az alattvalóknak az országos főhatalom jogsértő rendelkezései és határozatai el-

len megvédésére is rendelve. A bir. udvari tanács és bir. kamarai törvényszék számos analogiát mutat az angol bir. törvényszékek állásához. Igazgatási jogszolgáltatás szüksége ugyanazon irányokban van jelezve, mint ott. A birodalom azonban rendi szervezetével nem képes a közigazgatás átható törvényes rendezéseig jutni. Az állami fenségjogoknak a rendek »saját« jogaiul tekintése magán- és közjog összezavarására vezet, mi az alakulás első fokain ugyan kedvező a kétoldalu jogvédelemre nézve, de továbbfejlésében az állam fokozott szükségleteivel az alattvalók jogvédelmének folytonos csökkenésére vezet. Minél inkább átalakul az országos főhatalom a földesuraság örökölt, hagyományos, adományozott és bővített jogainak pusztja összegéből az állami kötelességek általános rendszerévé, annál helytelenebbnek tűnik fel: az ellenmondást azzal szemben magánjogok pusztja összeütközésének tekinteni, melynek eldöntése egy kívül álló birói testület feladatát képezné.

Az országos főhatalom új viszonya, mely elutasíthatlan állami kényszerűséggel kénytelen volt alattvalóitól közös *egyenlő szolgáltatásokat* venni igénybe — szolgált most már az állami követelmények *egyenlő* mértéke iránti új igénynek alapjául. Az igazgatási joghatóság ez új feladataira nézve azonban a birodalomban ép úgy hiányoztak a döntő szabályok, mint a végrehajtó közegek. A rendileg és egyházilag szakadozott birodalom nem volt többé képes valódi igazgatási törvényeket hozni létre.

A birodalmi kerületek rendileg szervezett önkormányzata ép oly kevésbé volt alkalmas arra, hogy a birodalmi törvényeket felelős közegként foganatosítsa.

A birodalom még jogszolgáltatási functiojában is folyton bénitva volt azon alapelv által, melyszerint bir.

törvényszéki ítéletek nem közvetlen alattvalók ellen csupán a rendes országos hatóság, birodalmi rendek ellen pedig csak is az illető kerület igazgatói vagy a kerületi gyűlést összehívó fejedelem által foganatosíthatók.

A német birodalom monarchikus név és hagyományok mellett a császár és souverain birodalmi rendek *összszuralmává* lett, mely az állam valódi functióit, úgy ki-, mint befelé, egyes tagjaira ruházta. A birodalmi alkotmány mindazáltal tovább tengődött az államiság czéljait pótló hivatásában:

1. a *kisebb bir. rendek*, bir. városok, bir. lovagrendre nézve, mint kiegészítő államhatalom azon állami functiók ellátására, melyekre kis állam képes soha nem volt;

2. a *nagyobb területekre* nézve államszövetség hatásával a külső hatalmi állás és az összeség belbékéjének tél-tul fenntartására;

3. a német társadalom *összeségére* nézve, mint a rendi előjogoknak és jogfolytonosságnak a modern állam haladó fejlődése közepette megőrzését biztosító összekeszesség.

Az egész egy esetlen, hatni csak védelmi állásban tudó államtest, melyben most három állami főalakulat: Ausztria, Poroszország és a »birodalom« laza kötelékkel volt egymáshoz fűzve. A régi rendi előjogokat a birodalom haladó részében az újkori adó- és hadügy, valamint az újkori hivatalnoki állam annyira aláásta és meggyengíté, hogy kívülről jövő erőszakos lökésre össze kelle omolniuk.

De mikorra egy ujjaalakult társadalomnak forradalmi vihara Franciaországból kiindulva a birodalom rendi szervezetét halomra dönté, időközben már készen állott a *területi állam* a jogi állam feladatainak betöltésére.

Jogi állam a területi államban.

A jogi állam a német *országos* közjogban a birodalmi alkotmányhoz vonatkozásban fejlődött; felvette magába a birodalomból a rendi jogvédelem elemeit, de tovább fejlődésében mégis lényegesen eltérő irányokat vett, melyeket általános vonásaikban jellemeznünk kell.

A középkor végéig a német *országos főhatalom* még örökletes ur-i hatalmak, adományozott regál-jogok és különféle hatalmi kiterjesztések összege volt, melyek gyakran az alattvalók valamely szükségletének is megfeleltek.

A fejedelmek jogaik ily kiterjesztése utáni törekvésükben a fegyverviselő földbirtokos osztályok (lovagok, főpapok, városok) részéről ellenállásra találtak. A birtokos osztályok, melyek a hadseregben, ítélőszékeken és egyházban az állami teendők tekintélyes részét látták el, az országos ügyek elhatározásában is részt igényeltek magok számára, a mi hol erőszak, hol adómegszavazások által elérve, országos szerződés és szokás által szentesítést nyert. Az országos rendek összeköttetése az országos főhatalommal a nagyobb területeken a császár és birodalom közt fenállott alkotmányos viszony analogiájára vezetett, de tökéletlenebb mérvben, mivel az országos rendek önkormányzata később, egyenlőtlenebb módon és kisebb terjedelemben volt kifejlődve, mint a birodalomban.

A birodalom és az egyes országok e kettős képződésében közös volt a birtokos osztályok állami megszokása az állam jogi és közmívelődési céljainak önkormányzatában részt venni, a mi őket életükben és tevékenységükben a puszta birtokérdekek fölé emelé.

Mindamellett a birtok és állami hivatás e rendi

kapcsolatában az ellentétek szakadatlan surlódása és hullámzása mutatkozik, melyek következtében a birodalom már a középkor végszázadaiban szétmállani kezd. Az érdekkülönbség ellentétet idéz elő a megerősített birtok rétegei közt, mely kis uradalmi testekké elaprózásának haladtával nem képes többé betölteni az állam növekvő szükségleteit. A megerősített birtok pedig annál buzgóbb védelemben részesül, minél inkább elválík állami terheitől, melyeket igenis nagy készséggel enged át másoknak.

E rendi ellentéttel a birodalom folyton haladó szétmállása a XVI. században mind észrevehetőbbé válik.

A három-rendi állam letünése, mint egykor keletkezése az egyházból indul ki. A római egyház ezred-éves kultur-hivatása betöltése végett hatalmába kerítette volt a külső életet. A legtöbb előjoggal felruházott, uralkodó osztálylyá lett ellátva az államhatalom minden attributumával. Épen ezért mind szorosabban és szorosabban forrott össze az uralkodó társadalom érdekeivel. Magas és legmagasb tisztségei a rendi nemesség választófejedelemségeivé, rendjének uralma önczéllá vált. A legfényesb társadalmi állás birtokában mindinkább elidegenült egyházi hivatásától, mely most a szűken ellátott plebániáknak, az egyházi iskola inséges környezetének, a kolduló szerzetek proletár hivatásának jutott osztályrészül. Valódi hivatásának megtagadásával keletkezett a kétség is hagyományainak igaz és valódi volta iránt, mit állami hatalmával kényszer és büntetések segélyével igyekezett megczáfolni.

E kényszer ellen lázadt fel a német nemzet szelleme a reformatióban, melyet Németországban nem államérdek teremtett, mint Angliában; nem az vert le, mint Franciaországban. Győzött az a német fejedelmek és népek becsületes hite és meggyőződése által, kik nem hatalmuk

növesztése, hanem lelkiismereti kötelességük teljesítése végett ragadtak fegyvert, miglen a minden sebeiből vérző birodalom a westfáli békében az egyházak *egyenjogosítását* megnyerte.

Ez egyenjogosítás uj, Európában hallatlan jelenség volt, az emberiségnek legnagyobb vívmánya a középkor kezdete óta; de Németország nagy áron, a birodalom alapjainak szétszaggatása árán vásárolta meg azt. A reformatio megcsonkítá az egyházi fejedelmek rendjét, ketté hasítá a világi fejedelmekét, a grófokét, a birodalmi városok collegiumait, a birodalmi kerületeket. Végezetül az egész birodalmat szétszakítá Corpus Catholicorum et Evangelicorum-ra.

De ezzel ugy a birodalmi, mint az országos rendekben szét lett dülva azon ellentétes szervezet, melyet a rendi birtokos osztályok az egységes egyházban találtak volt. A rendi alkotmányok csupán birtoki előjogok összekeszességévé lesznek, a mint a főpapi rend egykor tulnyomó állását mindinkább veszteni kezdi. Annál kirívóbban tűnnek most fel a nemes, polgár és paraszt rendek világi érdekeinek ellentétei, mindig élesebb surlódásban, minél inkább többszörözi a közmívelődés haladása a rendek jogi vonatkozásait s minél sértőbb színben tünteti fel jogi egyenlőtlenségüket.

Ily körülmények közt még egyszer eléállott a monarchiára nézve a nehéz feladat a most vallás és érdekek által egyaránt szétszakgatott társadalmat összefoglalni. Minthogy pedig a hanyatló birodalom ily feladat teljesítésére többé képes nem volt, az ujjaalakítás az egyes országok azaz a nagyobb uralkodó házak feladatává lett, melyeknek éppen *ezen* hivatás betöltése által kellett az elsőség rangját kivívniok.

A német hadi hatalmat ujja kelle teremteni a

feledésbe ment hűbéri hadak és a mind mélyebbre sülyedő birodalmi hadjuttalékok pótlásául.

Egységes törvénykezési szervezetet kelle teremteni a rendileg szakadozott népbirói szerkezet helyébe.

Uj rendőri hatalomra volt szükség a kor valódi igényeinek megfelelően a tehetetlen birodalmi rendőrség helyébe.

Pénzügyi hatalmat és államgazdaságot kelle teremteni a birodalmi pénzügyek helyébe, melyekben legkirkívóbban tünt ki a birodalom aléltsága.

Uj egyházi közjogra volt szükség a hitvallások egyenlősége alapján.

Nem kevesbről volt tehát szó, mint az egész államnak, mely a »birodalomban« többé már sem ki-, sem befelé nem létezett — ujjaalakításáról.

De a feladat sokkal nehezebbé vált, mint volt a középkori államé, mert minden uj alakulattal szemben gátlólag állt egy mélyen gyökerezett rendi jogviszony, a már kifejlődve volt »jogi állam«. — Az uj állam katonai és adóköveteléseivel, törvénykezési és rendőri ujitásaival, egyházi és iskolai szabályzataival a birtokos osztályoknak jogsosan szerzett, még realis tartalommal bíró és a birodalmi hatalom s birodalmi törvényszékek oltalma alatt álló jogaiba ütközött.

E jogi akadályok — ép ugy mint egykor Angliában — csak az igazgatási jognak lépésről-lépésre haladó, de átható ujjaalakítása által, mely az egyházat, mint a középkori államszervezetek erőteljesbjét veszi mintaképül, voltak legyőzhetők. Az egyes országok az egyházi birtokkal együtt, az egyházi állameszméket is secularisálják, és kanonjogi alapelveket s hivatali intézményeket saját közigazgatásukra visznek át, a hiva-

talnoki állam által háritandók el a rendi és egyházi ellentéteket.

A hivatalnokság az elaggott és vizálgodó országos rendek kezéből kiveszi az államfunctiók önkormányzatát. A hivatalnokság veszi át a rendileg tagolt törvényszékek helyett az egységes jogszolgáltatást. A hivatalnokság lett a fejedelmek törvényhozási tanácsa; mert törvényeket csak az alkothat, ki azokat végre is hajtja.

Igy keletkezik az absolutismus szerkezete, mely az állam kötelességeit fegyver- és jogvédelem, valamint közmívelődési czélok tekintetében hiven teljesíti ugyan, de a társadalomtól rideg elkülönzésben, sőt azzal ellentétben, a »népért«, de nem a »nép által«.

Az új állam ez alapiránya eredményezé, hogy alakulásának nem a birodalom rendi szerkezetén belül, hanem azon *kivül* kelle történnie. Poroszországból, a »souverain« herczegségből indulva ki, az új államképzés hosszan nyuló szétdarabolt, szakgatott irányban huzódott a birodalmon keresztül. Poroszország a nagy választófejedelem óta első testesíté meg az új államot had- és adóügyekben, törvénykezési és rendőri téren, egyházban és iskolában, — józan értelmességgel és rendithetlen kitartással követvén az *egyetlen* czélt, mely Németország szétforgácsolt néperejét újra egyesíteni hivatva volt. A népnek magasra csigázott hadi- és pénzügyi szolgáltatásaihoz az állam a lelkiismereti szabadságot és a vallások egyenlőségét, a kutatás és szellemi fejlődés szabadságát kapcsolá. A szellemi emancipatiót követi azután a társadalmi, mely a rendi birtokkorlátokat a városokban és vidéken feloldja, a termelő munkát felszabadítja, a szabad gazdasági társulásnak tért nyit, az új társadalom megiffult erejét az államban érvényesíti, végre Németország anyagi érdekeit

a vámszövetségben visszavonhatlanul összefüzi s ily alapon megteremti az új német összállamot.

Hogy mindebben Poroszország járt elől, az nem a német törzsek itt egyesített töredékeinek érdeme volt, hanem azon kényszer-állapot következménye, mely a porosz uralkodó családot kényszeríté, leginkább egyenlőtlen és szétforgácsolt hűbérállami töredékeit tetterős egységgé fűzni össze. Ily értelemben lép a porosz igazgatási jog mindenfelé előtérbe a következőkben tárgyalandó belső szervezetre nézve is.

Az igazgatási jognak amaz ujjaalakítása csak az érdekellentétek teljes összefüggésében érthető meg, mint oly ujjaalakulás, mely csak a régi rendek és régi egyház történeti jogával ellentétben volt keresztülvihető. A birodalmi alkotmánynyal ellenkezőleg minden irányban erősült államhatalmat feltételezett jogosítva arra, hogy magát úgy a rendek mint egyesek előjogain és mentesítésein új közös jog által tultegye.

A fejedelmi hatalmak a reformatio óta új egyházi felségjogokkal és egyházi hatalommal gyarapodtak. A mint az egyházi és világi állam dualismusa a német nép öntudatában megoldást kezd nyerni, a »felsőség« legfőbb hivatásának elismerése jut érvényre, mely mellett a versengő egyházak az oktatás- és lelkipásztorkodáshoz, mint önálló hivatásaikhoz vonulnak vissza. Az ország és alattvalók feletti »saját« jognak középkorias felfogása helyét az *állami* felfogás foglalja el, mely első sorba helyezi a felsőség kötelességét az alattvalók jogvédelmére s jóllétük előmozdítására, és a római és kanonjog államképző szabályaival a »kormányzati alapelvek« új rendszerévé egészíti ki magát. A német fejedelmek a lelkiismereti szabadságért folytatott hosszú és nehéz küzde-

lemben az uralkodásra hivatásukat, melyet a rendi császárság betölteni képes nem volt, végérvényesen kivívták.²¹⁾

A westfáli béke (Art. I. § 8.) az új viszonyt kifejezetten elismeré, kimondván, hogy a rendek országos főhatalmába és kormányzati jogaiba, különösen vallási, rendőri, pénzügyi, katonai, igazságszolgáltatási, hűbéri, büntető és kegyelmi ügyekben beavatkozás ne történjék. A hivatalnoki igazgatás gyakorlata folytonos vonatkozásban idegen jogok elméletéhez, a rendi alkotmány rovására, az újabb hivatalnoki állam tömörülésére vezetett.

A német fejlődés sajátyszerűsége ez átalakulás lassu és kiméletes módjában áll. A birodalmi törvényszékek még mindig hathatós oltalmukban részesítének számos kiváltságot és mentesítést. A külsőleg tétlen, csak »szabadalmaik» védelmével törődő országrendek a törvényhozásnak lassu, de mégis folyton működő akadályául, közös terhek ellen hatékony védfalul szolgáltak. A rendi szerkezetet sehol sem törlik keresztül, hanem csak alárendelt szereppel az új szerkezetbe illesztik.

Az új államszerkezet ez által következő tagozatot nyer:

I. A legfőbb alapot a *fejedelem kormányhatalma* (végrehajtó hatalom) képezi a parancs, tilalom és igazgatási végrehajtás jogával, rendeleti és főfelügyeleti joggal, a képviselőlet jogával kifelé, teljesen osztályozott hatalmakkal befelé, hasonló hatalomteljjel, mint az angol parlamenti alkotmányban.

E hatalmak gyakorlása azonban csak hivatásszerű hivatalnoki osztály által történhetett az alárendeltség szilárd láncolatában; mert a létezett országos rendek saját-szerű fogalmaikkal jog- és autonómiáról nem lehettek az államakarat felelős közegei. Még kevésbé valának ezek

erre alkalmasak, mint a birodalmi kerületek a birodalom kormányzatára; képtelenek voltak és maradtak a Self-government felé irányuló tovább fejleszre.

A német államfejlés kiméletes menete azonban az állami hatóságok alá helyezi őket s lassanként hagyja elenyészni végkimulásukig.

II. A *birósági szervezet* megőrizé a polgári és fenytő törvényszékek önállóságát és testületi szerkezetét. A jognak népbírák által gyakorolt rendi önkormányzata helyébe bírói hivatalnokság lép az egységes jogrend viselőjeként.

A német államfejlés kiméletes módja azonban az alsó fokon a magánítélőszékeket a felbomlás idejéig meghagyja.

III. A *törvényhozó hatalom* gyakorlása azon közegek tanácsadó közreműködésével történik, melyek az állami functiók és jog önkormányzatát viszik, — tehát a fejedelmi hivatalnokság s nem többé a tétlen országrendek segélyével. Törvény és rendelet közti különbség ismervét csak az előzetes tanácskozás és közhirrététel alaki különféleségei határozzák meg (hasonlag mint az anglo-normann átmeneti időszak alatt Angliában).

A német államfejlés kiméletes módja mindazáltal az országos rendeket alárendelt hatáskörrel, az összeomlásra megérve, meghagyja, hogy a *mai* társadalomnak a *mai* igazgatási joggal új összeköttetésének adjanak helyet.

A területi állam azonban e felettébb nehéz s bonyolódott fejlődési menetben a jogi állam alapelveihez soha sem lett hűtlen.

A német államiság ellentétben Angol- és Franciaországgal soha sem volt kényuralom. Alakulatainak parányi volta mellett, a birodalom és egyes területek közt fenállott zilált viszonyok közepette a bíróságok védelme egyes esetekben lehetett ugyan ki nem elégítő: de elvileg még az absolutismus tetőpontján sem lett e védelem egy »szerzett jogtól« is megtagadva. A német bíróságok fokozatos alakulataikban fel a birodalmi törvényszékekig az alattvalókra nézve mindenesetre hozzáférhetőbb jogvédelmet nyújtottak, mint az angol és francia törvényszékek a megfelelő fejlődési fokon.

1. A *polgári bíróságok* a népbirói szerkezetből állandó hivatalnoki állomásokká és testületekké lettek (mint Angliában már a XII. században). Hibájuk a kanonjogi törvénykezési eljárás nehézkessége és ezernyi hivatali állásra forgácsoltság volt. De felülemelkedtek az angol szerkezeten a birói személyzet elmozdithatlanságának már korán elismert elve és a kisebb, könnyen hozzáférhető helyi bíróságok gondos kiképzése által. Jogi védelmet nyújtottak minden vitás magánjognak és közvetve a közjog számára is, minthogy a polgári per jogellenesen eljáró hivatalnok ellen és a közjog körébe vágó szerződések és törvények értelmezése — a mennyiben attól magánjogi eldöntés függött — a német bíróság szabad ítéletére volt bízva.²²⁾

2. A *büntető bíróságok* a népbirói szerkezetből hasonlókép állandó hivatali állomásokká és birói testületekké változtak át. Hiányzott azonban a birodalmi törvényszékek átható illetékessége. Felülemelkedtek ellenben az angol szerkezeten a bírák elmozdithatlanságának korán elismert elve és állandó helyi bíróságok gondos kiképzése által. Felülemelkedtek a francia szerke-

zeten az által, hogy a bűnvádi fellépés nem volt mozgékony ügynökökre (államügyészek) bízva, hanem állandó hatáskörként a bírói személyzettel állott kapcsolatban. Németországon mindig létezett ezer meg ezer igazságszolgáltatási állomás, a melyeknél a törvények áthágói ellen önállóan fel lehetett lépni; a hivatali vétségek üldözése is független maradt bármely igazgatási hatóság engedélyétől. Tagadhatlan, hogy az államügyészség teendőinek a bírói személyzettel illetén kapcsolatából nehézkes nyomozó eljárás fejlődött ki, annak minden súlyosan érezhető fogyatkozásával. De e szerkezet soha se volt oly könnyen hozzáférhető a bűnvádi üldözéssel vagy nem üldözéssel pártszempontokból rendszeresen üzött visszaélésekre nézve.

3. *Igazgatási joghatóság* a fennebb elhatárolt öt területen már a birodalmi alkotmányban jelezve volt. A birodalmi törvényszékek korlátolt illetékessége rendőri, katonai, pénzügyi, városi és egyházi ügyekben szükségessé tette az országos hatóságok állandó rendezését, melyeken e hatalmak pártatlan kezelése súlypontjának nyugodnia kelle. A birodalmi alkotmányban *megkezdett* fejlődés ekként az országos államjogban jutott minden irányban érvényre.

I. A *belügyi és rendőri igazgatás* területén nyugodott a közjog feletti összes jogszolgáltatásnak súlypontja.

A rendőri hatalom az egyes országokban is alólról, a Jurisdictio bővítéséből fejlődött ki.

Jószágigazgatóságok, számtartóságok, városi előjáróságok voltak egyesített hatáskörrel a helyi igazságszolgáltatásunk és rendőrségnek közegei. A törvényes szólásmód még a XVIII. században is »helyi bíróságok«, »törvényszéki hatóságként« stb. jelöli meg a rendes rendőri

állomásokat. Némely városi törvényszék még a mult század vége felé is ítéletszerűleg döntött peres rendőri kérdésekben.

A másodfokon is csak lassan történt a testületi igazgatási hatóságoknak (kamarák stb.) a testületi főtörvényszékektől különvált alakulása.

A legfőbb kormányhelyen a belügy vezetése lassanként különvált a kancellárnak és tanácsosainak tisztjétől és egy »titkos tanács« (államtanács, államminiszterium) új szervezetében némileg alárendelt, más ágakkal vegyített alakulatot nyert.

A társadalom növekvő igényei mindinkább sürgették azonban a «jogszolgáltatás különválasztását» a közigazgatástól. A rendőrség lényege, mint az államhatalom öntevékeny, közvetlen beavatkozása, tekintettel a társadalom mindennapi szükségleteire, mint «a kényszerhatalom alkalmazása az anyagi életezőlokra» nem talált többé alkalmas közegekre a bíróságokban. A fontolva haladó bírói tiszt ügyviteli alakjai és hivatásszerű szokásai oly kevésbé voltak a mozgékony, beavatkozásra mindenkor kész rendőri tisztséghez kötött igényekkel megegyeztethetők, mint megfordítva. Vidéken és városokban azon arányban növekedtek azonban az igények biztonsági és közjóléti rendőrség tekintetében, a mint az elaggott rendi társadalom az önsegélyre minden rugékonyságát elveszti. Mindenfelé új igények támadtak a szegényügy, utépítés, egyházi és iskolai intézmények tekintetében, melyek a falusi, városi községek és egyes vidékek belétét át meg át hatották. Az államrendesen kénytelen volt külön közegeket teremteni, hogy ez igényeknek megfelelhessen és ez új közegek által a hagyományos községi szerkezeteknek szükségkép korlátozást és gyámkodás alá

helyezést kelle szenvedniök. Az egyes esetben történő beavatkozás nem soká rendszeres beavatkozássá válik egyenletes elvek szerint, melyek azután lassankint szolgálati utasításokká, szabályzatokká, rendeletekké, törvényekké tömörülnek.

A továbbfejlés *kettős* irányban történik.

A rendőri jog egyfelől közzétett országos törvények alakját ölti fel. A fejedelmeket erre már a birodalmi törvényszékek álláspontja indította, melyek utasítva voltak, általános rendőri szabályozás alá tartozó ügyekben «semmiféle Inhibitiókat ki nem bocsátani» és ilynemű vitás kérdéseket szabály szerint a hatóságokhoz utasítani. Még erősebb hatást gyakorolt ez irányban az új rendszabályok folytonos szemben állása a rendek érdekeivel és kiváltságaival, a földesúri hatóságoknak és városi előljáróságoknak szüntelen ellenkezésével az állami rend minden újabb követelményével szemben. Már ez okból is szükség volt a teljes fejedelmi tekintélyt közhírré tett állami törvények által, melyekhez azután a kormány maga is kötve van — jogaiba helyezni. A hivatalnokság szokásszerű tevékenysége folytonos, testületi ügymenetben, ez irányban is minden részre kötelező szabályzatok alkotására törekvésben nyilvánult. A nagyobb területek, különösen Poroszország, már a XVIII. század végén terjedelmes, törvényileg megállapított igazgatási jogra tettek szert.

A továbbfejlés másik oldala rendezett eljárás és folyamodási ut megállapítására irányult az új rendezés egyenletes kezelésének biztosítása czéljából. Ez oldalról is arra irányult az országos kormányok érdeke, hogy a birodalmi törvényszékek hébe korba beavatkozását saját országukra nézve kellő biztosítékok nyújtása által

feleslegessé tegyék és privilegia de non appellando által teljesen mellőzzék. Talán még erősebben hatott ez irányban a monarchikus államigazgatás szelleme, a mindennapi megszokás egy alkalmas és lelkiismeretes hivatali karhoz, a milyenné a német hivatalnokság nagyobb alakulataiban fejlődött.

Poroszország, mely helyzeténél fogva leginkább volt központosításra és a tartományi különbszerűségek legyőzésére kényszerítve, az új igazgatási joghatóság megalakításában is az újabb fejlődés élére állott.

A rendőri jog egy része *bűneset fogalmának megállapítása által* a büntető jogszolgáltatás alapelveire volt visszavezethető. A viszonyok egyenlőtlensége ezt természetesen sokkal kisebb mértékben tette lehetővé, mint Angliában. Csak a XIX. század érte meg a «rendőri fenyítő törvénykönyvet» és annak rendes fenyítő bíróságok által foganatosítását. E jelentékeny haladást soká feltartóztató részben a könnyebbség, mely ama büntető hatalomnak a rendőri kezeléssel egyesítésében állott, részben a magánítélőszékek hosszú fennállása, melyek illetékességi körének ez új bűnesetek nagy száma által gyarapítása minden irányban aggodalmat keltett. Csak e magánítélőszékek mellőzése után volt a rendes bíróságokra átruházás szabályként kivihető.

De a rendőri jognak mindig csak egy része alkalmas ily elbánásra, mely a bíróságok mandatum sine clausula általi eljárásához hasonlítható. Csak oly esetek alkalmazhatók arra, melyek egyszerűen és határozottan valaminek tévése vagy abbanhagyása iránti követelésre vihetők vissza. A rendőri rendszabályok nagy száma azonban — melyek csak a fennforgó egyes esetnek előzetes megvizsgálása után foganatosíthatók rendőri

végzés és intézkedés (order) által, — az összes európai világ tapasztalatai szerint nem választható el a folyó rendőri ügyek intézésétől. A tevékeny államhatalom közvetlen beavatkozásában a társadalom mindennapi és pillanatnyi szükségleteibe nem tűri meg itt a hatóság kettéválasztását. A bíróságok megfontoló tevékenysége csak mindkét rész hátrányára vonhatnék ez ügykörbe. Még döntőbb érv e tekintetben e joghatóság tárgyilagos természete, melynél a hatósági kényszer alkalmazásában *egyenlő mérték* megtartásáról van szó; ez csak magának a végrehajtással megbízott személyzetnek szokásszerű tevékenysége körében található fel. *)

E mozzanatok irányadókká lettek azon hasonlóan fejlődésre nézve, melyen a rendőri joghatóság Angliában is haladt. A német társadalom alakulása következtében azonban, a mikor a városok, valamint a vidéki jószágkerületek még a rendiség átmeneti stadiumában voltak, az

*) V. ö. a fennebbi példákat a 34. lapon és Struben és Cramer kifejezéseit 60. l.: »Oly ügyek, melyek magistratus secundum utilitatem publicam mensurato arbitrio függenek s rendeletek és végzések által pro prudenti imperantium arbitrio intéztetnek el.« A vita tárgya ily ügyekben a hatósági kényszer indokában és mértékében fekszik. A kérdés vajjon szükséges-e valamely út vagy híd javítása, az útnak szélesbitése vagy áthelyezése, egészségtelennek tekintendő-e egy lakás- vagy pinzeépítkezés, — segélyre szorúl-e valamely szegény, helyes-e a segélyezés módja, — fennforog-e justa causa valamely községi hivatal el nem fogadására, van-e helye az iskolai kényszertől mentességnek, — ezek és hasonló kérdések egész sora mérték-meghatározáson alapszik, mely nem a törvény szavainak logikai értelmezéséből, hanem csakis megfelelő esetek elintézésének összehasonlításából és tekintettel a helyi viszonyokra mérlegelhető és állapítható meg a végrehajtás közben maguk a végrehajtó közegek által.

igazgatási joghatóság túlnyomó része hivatásszerű hivatalnokság kezeibe jutott, melynek a rendi szervezet helyi hatóságait előbb maga alárendelni és magába felvenni kellett, míg az idő a Selfgovernment átható, egyenlő rendszerének keresztülvitelére elérkezett.

Miként az angol helyi igazgatásban, a rendőri személyzet itt is *két fokot* képez:

A falusi bíróság, a fizeteses rendőri szolgák, a rendőrbiztosság és a csendőrség mint végrehajtó közegek vannak az intézkedő rendőri hatóság alá rendelve, miként Angliában a constable-ok.

Az igazgatási rendőrség felsőbb, intézkedő személyzete a végrehajtás körüli teendőket vitás kérdések eldöntésével köti össze — tehát igazgatást igazgatási joghatósággal, — és e jellegnek megfelelően a törvénykezési szerkezet három foka szerint alakul, legtökéletesebben Poroszországban:

1. A kerületi tanácsos (Landrath) eredetileg rendi tisztviselőből a kormány állandó biztosává lesz, mint a hatósági intézkedési jog főszerve, melynek részben alá, részben mellé rendelvek a földesúri hatóságok és a városok kezelő rendőri hivatalnokai. Az állandó hivatalnoknak itt ugyan csak *egyes bírói* állása, de ez azért bizonyynyal nem volt kevésbé jól betöltve, mint azon idők ezer meg ezer helyi és földesuri ítélőszéke.

2. Másod fokon a hadi és uradalmi kamarák (később kormánysszékek) a főtörvényszékek mintájára élethossziglan kinevezett, a jogügyekre nézve szakértő hivatalnokok által lettek meghatározott osztályokban állandóan betöltve.

3. Harmadfokon a titkos államtanács részeként egy *főigazgatóság* (Generaldirectorium) képződik, mely-

ben a számos államminiszter, (akkor még államtanácsos) foglal helyet a főbb ügykörökre nézve, melyekben a »Contentieux« állandó hivatalnok-testületek által végérvényesen lett eldöntve. Különböző nemű ügyek egyesítése e testületben, részben bureaukratikus, részben testületi alakulathoz vezetett, melyben a legfőbb kormányzati ügyek az igazgatási ítélőszék teendőivel egyesültek, több irányban egyezően a német birodalmi udvari tanácscsal, a korábbi Privy Council-al, a francia Conseil d' État-val.

Az eljárás a felsőbb fokokon a birodalmi törvényesékek extrajudicialis apellatiójának volt utánképzése, — mint panasz, mely sommás uton tárgyalatik, bár tisztán írásbelileg, de éppen ezért a törvénykezés azon időbeli eljárásának megfelelően.

Ez alapelvől fejlődött ki az igazgatási joghatóság összes hivatalnokainak élethossziglan alkalmazása, valamint kinevezésüknek és elbocsátásuknak a bírósági hivatalnokokéhoz hasonszerű elvei. (Stryck Usus Modern I. 3. § 16. Preuss. Landrecht II. 10. § 98—101.) Az állandó, élethossziglan alkalmazott hivatalnokok sokoldalu, jogilag is képzett előtanulmányaik, a kötelességérzet szelleme, collegialitás és társadalmi tekintélyük következtében egy lényegesebb pontban sem különböztek a bírósági hivatalnoktól.

Az igazgatási fokok ily tagozása kerületi tanácsos, kormánysszék és miniszteri hatóság szerint (némi egyszerűsítéssel a legfőbb fokon) a XIX. században is tulnyomó maradt a közigazgatás többi köreiben. A rendőrség alakulása az igazgatási joghatóságra nézve általában minden irányban az alapjellegét képezi.²³⁾

II. A hadügyi igazgatás körében a birodalom a rendek hadjuttalékainak megállapítására szorítkozott, az összes

kivített ellenben a birodalmi kerületekre és egyes államokra bízta.

Az egyes országokban pedig a törvényes szabályozás hosszú ideig akadályokba ütközött a toborzáson és összeíráson alapuló vegyes rendszerben és a kiváltságolt osztályok sokféle mentességeiben. Az országos rendek ellenkezésének kikerülése végett sokáig az »utasítások« rendszerével kelle megelégedni. A változatos jogviszonyok befolyása volt egyik oka annak, hogy a legfőbb hadügyi hatóság felettébb nehézkes alakot öltött.

Mihelyt ez akadályok Poroszországban elhárítva lettek, a szolgálati kötelezettség, a katonai élelmezés és elszállásolás törvény általi szabályozása s az igazgatási joghatóságok megfelelő rendezése következett mindenütt, hol a hadügyi igazgatás követeléseit közvetlenül személyre vagy vagyponra intézé:

1. A katonai élelmezés és elszállásolás vitás kérdései az igazgatási jogszolgáltatás folyamodási menetét követik kerületi tanácsosokhoz és kormányzésekhez.

2. A törvényes segélyezési kötelességet a tartalékosok és honvédek családjai irányában a kerület lakosaiból alakult bizottságok gyakorolják.

3. A szolgálati kötelezettség körüli vitás kérdéseknek eldöntése ellenben összetettebb hatóságot igényelt. Az angol Deputy Lieutenants-hoz hasonlóan alakultak e célra a kerületi hadkiegészítő bizottságok a kerületi tanácsoson (Landrath) kívül három tisztből, 4—6 földbirtokosból s egy segédkező orvosból, — másodfokként pedig a tartományi (Departements) bizottságok csupán magasabb államhivatalnokokból. A szolgálati képességnek, a szolgálat alóli felmentés indokolatlan voltának, az önkéntes szolgálatra támasztható igényeknek megvizsgálása, a hon-

védség egybehívásának rendezése alapján helyesen van ekként szervezve.²⁴⁾

III. A *pénzügyi* igazgatás körében a birodalom kedvező előfeltételekkel bírt a közvetlen államvagyon, kedvezőtlenekkel egy rendezett adórendszer feletti joghatóság tekintetében. Ez előfeltételek hosszú időn át irányadók maradtak az országos államjogokban is következő megkülönböztetésekkel :

1. Uradalmak, regal- és kincstári jogok feletti vitás kérdésekre nézve a római *fiscalis* jog elfogadása óta elegendő elintézési szabály létezett. Ily kérdések a rendes bíróságok fellebbezési menetére jutottak, melyek e helyen a birodalmi törvényszékek előtt támaszthatott Querelát teljesen pótolák.²⁵⁾

2. A területi adórendszer ellenben folytonos ellenkezésben maradt az országos rendek önmegadóztatás elleni vonakodásával. Ez akadály egyaránt állott minden telek- és személyadó rendszerrel szemben. A gyorsan növekvő szükséglet tehát vámok és közvetett adók bonyolult rendszerét tette szükségessé. Minden átható szabály itt is akadályra talált a kiváltságolt rendek törekvésében állandósított járuléki arányokat és mentességeket biztosítani maguk számára. Az utasítások és szabályzatok csak lassan tömörülhettek tehát adótörvényekké. Ily helyzetben közigazgatás és igazgatási jogszolgáltatás egymástól nem voltak elválaszthatók ; a rendes felfolyamodás tehát kerületi tanácsosok, kamarák és főigazgatóság útján ment és e viszony megváltozott előfeltételek mellett még a XIX. században is fennállott. Csak ha az adókövetelés az adómentességre fenálló külön magánjogi czimvel jó összeütközésbe, marad az eldöntés a rendes bíróságoknak fenntartva.

3. A becslési adók, miután az országos törvény-

hozás által végre szilárd alakot nyertek, a becslés igazságos mértékére nézve külön igazgatási joghatóságot igényeltek. Az egyedül ismert francia minta szerint e célra bizottságok alakultak, csupán az adó által érdekeltek köréből választva. Minthogy azonban az érdekeltek ily önválasztása nem alkalmas egyenletes és részrehajlatlan jogszolgáltatásra, e bizottságok is — miként a francia Conseil-ek — csupán tanácsadó testületek maradtak. Az elhatározó joghatóságot a kerületi tanácsosok, kormánysszékek és a miniszteri fok gyakorolja.²⁶⁾

IV. A városi igazgatás terén a birodalmi alkotmány a birodalmi törvényszékeknél pénzügyi és rendőri ügyekben támasztható extrajudicialis apellatio és querela képeiben jogi ellenőrzést hozott be, mely azonban az országos igazgatásban kielégítő nem lehetett.

Egyrészt a legtöbb tartományi városban hiányoztak az igazgatási jogszolgáltatás biztosítékai, melyeket a nagyobb birodalmi városok gondosan kifejtettek volt.*)

Másrészt az új államkormányzat mindig új meg új igényeket támasztott a városok irányában ujonczozás, katonai élelmezés és elszállásolás, bonyolult adórendszer, közbiztonsági, úti-, egészség- és szegényügyi rendőrség, egyházi- és közoktatási ügy tekintetében, úgy hogy

*) A szabad városok alkotmánya Németországban a XIX. században sem volt pusztán érdekképviselő polgármester és tanács által, hanem át meg át volt hatva az igazgatási jog hatóság intézményei, egy állandó senatus és a számos »polgári hatóságok« által. E tekintetben egyaránt utalhatunk Hamburg, Lübeck, Bréma és Frankfurt városaira, melyek belső szervezete megérthetővé lesz, mihelyt az igazgatási jog kérdéseiben állandó közegek által gyakorlandó jogszolgáltatás szükséges volta kellő méltánylásra talált.

egyideig külön állambiztosi hivatalok működtek közre szabályzólag és gyámkodólag. Az egységes községi szerkezet utáni törekvés azonban ez állambiztosi hivatalokat átmeneti intézményekké változtatta. Az ujonnan rendezett városi szerkezetek az előljáróságot (Magistrat) és az ebből kikerült igazgatási bizottságokat teszik az állami functiók végrehajtó közegeivé a Selfgovernment alapelvei szerint. Az államra nézve fenálló változhatatlan szükség, hogy igazgatási törvényeit felelős közegek kezeljék, most «főfelügyeleti jog» neve alatt két főjogban jelentkezik:

1. Jogában áll a városi előljáróság tagjainak választását megerősíteni, kik mint intézkedő hivatalnokok az állam rendőri, katonai, pénzügyi, egyházi és iskolai törvényeinek közegei s mint ilyenek (mint közvetett államhivatalnokok) jogilag felelősek maradnak.

2. Az államhatóságokhoz sérelmi folyamodásnak van helye, mely gyakorlati kiegészítését találja az igazgatási hatóságnak rendőri, katonai, adó, egyházi és iskolai ügyekre vonatkozó alapelveiben és ennél fogva a folyamodási utat a kerületi tanácsosok, kormányshékek és miniszteriumokhoz követi.

Minden kísérlet, mely ez állítólagos «gyámkodás» mellőzésére irányult, mindeddig dugába dőlt; mert a városi igazgatás önállóságát nem a városi szervezetnek egy vagy más szabálya, hanem csak az összes igazgatási jognak tovább fejlése szerezheti meg.²⁷⁾

V. Az egyházi igazgatás körében a birodalmi alkotmány a «vallásügyi sérelmek» fogalmát fejt ki az igazgatási jogszolgáltatás normalis esetekint. A vallási pártokra osztott birodalmi gyűlés, a kétfelé szakadt birodalmi kerületek az éppen így kettévált birodalmi törvény-

székek azonban csak az elaggott birodalom tehetetlenségének az állam valódi feladatai betöltésére voltak élő kifejezése.

A német *területi* állam jutott ez irányban először életképes rendezéshez, leginkább Poroszországban, mely uralkodó házának és országrészeinek hitvallási viszonyai által új állami alapelvekre volt utalva. A »normalis év« helyére a három törvényesen elismert egyház jogegyenlőségének elve lép, mely törvényhozás- és igazgatásban kettős irányban halad.

Az új *evangelikus* (lutheránus és reformált) egyház, épen úgy mint valaha a régi egyház, csak állami elismerés és közreműködés által nyerhette jogi rendezését. Az erre nézve eredménynyel közbenjáró államhatalom azonban már nem a birodalom, hanem az egyes ország volt. Az egyházalkotmány ekként mindenütt *területi* alakot vesz fel közzétett országos törvények által (egyházszervezetek). Átszállott jogi- és életviszonyokkal végtelen küzdelmek közt kellett itt egy új kötelező rendezést keresztül vinni, mely igazgatás és igazgatási joghatóság egyesítését és e célra igazgató testületeknek jogtudó hivatalnokból és egyháziakból összeállítását tette szükségessé. A felebbezési ut egyházi tanácsokhoz (főconsistorium) és titkos államtanácshoz a rendes igazgatási jogszolgáltatás rendszere után lőn képezve. Az egyházi joghatóság büntető ügyekben és *causae ecclesiasticae mixtae* felett, lassanként a rendes bíróságokra ment át.

A *katholikus* egyház ellenben megtartá hittételeivel összenőtt hagyományos szerkezetét, a többi hitfelekezetek jogegyenlőségének megóvása és az állami jogrendnek fenntartása tekintetéből a fejedelem főfelügyeleti és tetszvény (*placetum*) joga alatt. A katolikus egyház

központosított szerkezete az állam és egyház közt felmerült vitakérdéseket szükségkép a legfőbb közigazgatási hely kérdéseivé tette. A joghatóság tehát a titkos államtanácsot korábbi, az államminiszteriumot újabb alakjában illette. E mellett a tartományi elnökök (Ober-Präsidenten) tartományuk egyházi ügyeire nézve mint állandó biztosok — comissarii perpetui — szerepelnek.

A testületi rendszernek az újabb miniszteri tanácsban gyengülése következtében eléállott annak szüksége, hogy az államtanács egyik osztálya e kérdésekre nézve joghatósággá alakittassék, mi azonban mindeddig kivive nem lett. ²⁸⁾

Az egyház ez új viszonyához nem csekély jelentőséggel csatlakozott

VI. az új igazgatási jog és igazgatási törvénykezés a *közüktatás* terén. Az elismert egyházak egyenjogúsága, a tankötelezettség új elve és a jelentékeny pénzszükségletek feltételei alatt codificált tanügyi szabályzatok és az Allg. Landrecht II. rész. 12 czimében még általánosabban szabályozó törvényes határozmányok állottak elé. A nyilvános iskola »minden hitfelekezet« közös intézetévé és így állami intézménynyé lesz. A tanítók közhivatalnokok. Az egyházak hagyományos jogai a kötelező hitoktatás által az állami tanszerkezet szerves tagjává lesznek.

E szerkezet kezelése azonban az egyházak, községek és családapák részéről az iskolához támasztott igényeknek összeütközésére vezet. A tanügyi törvények fogadtatása éppen ezért a községek (oskolai kerületek) önkormányzatára bízott, a jogegyenlőségnek minden felekezet részére biztosítása tekintetéből az állam főfelügyelete alatt. A felügyeleti jog hasonlóan mint a városi szerkezetnél magába foglalja:

1. a helyi igazgatásban felügyelő és intézkedő személyzetnek *megegyezését*, illetőleg *kinevezését* és — mint közvetett államhivatalnokoknak — felelősségét;

2. a *sérelmi felfolyamodást*, mely kerületi tanácsosok, kormánysszékek, oskolai testületek és miniszteri hatóságokhoz ugyanazon menetet követi, mint az igazgatási jogszolgáltatás.

Az igazgatási törvénykezést egészében tekintve, az — mint Angliában — a polgári és büntető bíróságokkal szoros kapcsolatban jelentkezik, úgy hogy e három törvénykezési rendszer egymást kiegészíti.

1. A *polgári bíróságok* közvetve a közjognak ellenőrzésére is hivatvák, a mennyiben a koronkénti közigazgatástól függetlenül döntenek mindenütt, a hol ily törvények vagy államszerződések képezik valamely magánjogi birói határozatnak alapját. Hasonlókép a hivatalnokok elleni kártérítésre irányuló perekben közvetve a vitás illetékesség és igazgatási törvények értelmezése felett is döntenek.

2. A *büntető bíróságok* épen oly önállóan határoznak a közjog értelmezése felett, a hol az büntetőjogi határozat alapját képezi, jelesen a hivatalnokok ellen emelt bünvádak és állami büntények eseteiben. A rendőri jog területén közvetlen ellenőrzést gyakorolnak a rendőri kihágások eseteiben hozott határozataikkal.

3. Az *igazgatási jog* körében is mindenüvé, hol a közjog magánjogi czimmal jön összeütközésbe, kihat a rendes bíróságok működése. Különösen a pénzügyi jog is nagy kiterjedésű joghatóságot ad a rendes bíróságoknak.

Idegen jogrendszerekkel összehasonlítva a német fejlődés bármely másnál jobban kiterjeszté a rendes bíróságok általi jogvédelmet.

A polgári bíróságok határozása a közjogban eléforduló minden magánjogi czim felett más jogrendszerekben ismeretlen.

Az angol rendszer a rendőri fegyelmi büntetéseket rendesen csak a békebírák igazgatási joghatóságához utasítja.

A hivatalnokok magán- és büntetőjogi felelőssége Németországban sokkal jobban ki van terjesztve, mint Angol- vagy Franciaországban. Az állam szavatolása hivatalnokai miatt e jogokban teljesen ismeretlen.

Tapasztalat szerint pedig csaknem minden közjogi természetű vitakérdés alaptétel alakjában a rendes bíróságok elé hozható, különösen a hivatalnokok magán- és büntetőjogi felelőssége következtében.

Azon nézet, mintha az ujabbkori területi állam a bíróságok illetékességét általában megszorította volna — téves. A hol a birodalmi államjog az országos főhatalommal visszaélés miatt keresetet adott, ez oly álláspont alapján történt, mely ma elavult. Mióta a birodalmi rendek jogai nem tekintettek többé «saját» jogoknak föld és emberek felett, a kormányjogok *államjogi* felfogásának terjedésével szükségkép enyészett az ily természetű ellentéteknek polgári per útján tárgyalása.

Megfordítva épen a területi állam volt az, mely saját igazgatási törvényeinek vitás értelmezése esetére új igazgatási joghatóságot alkotott, míg a birodalmi államjog ezt magának a birodalmi kormánynak cselekvényeire nézve megtagadta.

A birói illetékességnek amaz elhatárolása azonban

nem pusztán a porosz jognak, hanem általában az európai jogoknak sajátja és az arra vonatkozó porosz intézkedések csak abban különböznek az angolok- és francziáktól, hogy fogalmazásuk szabatosabb és a jogi ut számára a legtágabb határvonalat jelölik ki.

Az eszmezavar e téren onnan eredt, hogy az ujkori állam általában sokkal tovább menő igényekkel lépett fel alattvalóinak vagyona és személye irányában, mint a régi birodalom. Az ez által sujtott rendek hajlandók voltak az országos törvényhozás erősebb követelményeit birói védelem hiányának róni fel, pedig ilynemű törvényszerű követelmények ellenében birói védelmet a birodalmi alkotmány sem adott soha.

Az ez irányban emelt sérelmeknél tulnyomóan társadalmi érdekek forogtak szóban — a korlátozások és közterhek elleni törekvés általában, nem pedig jogvédelem hiánya.

A mai állam katonai, pénzügyi, rendőri igényei folytonos küzdelemben nagy nehezen lettek a rendek ellenkező érdekeivel és kiváltságaival szemben érvényre emelve. Mihelyt azonban az ujjabb állami alapelv kész fogalmazást nyerhetett, rendszerint közzétett országos törvények alakját vette fel és az igazgatási hatóságok állandó rendezésében hasonnemű védelemre talált, mint a magánjogok a bíróságok három fokozatán. Miként juthatott volna azonban az ujjabb állam a reá nézve oly szükséges katonai, pénzügyi és rendőri hatalomhoz más uton, mint a személy és tulajdon u. n. természetes szabadságával folytonos összeütközésben. Mivé lett volna a mai állam, ha minden uj követelményért, melyet lépésről lépésre küzdve kelle a társadalom önzésétől kivivnia, az alattvalónak módjában állott volna az államot a bírósá-

gok elé idézni? Már a franczia parlamentek példája igazolja, hogy ily ellenmondási jogoknak magánjogi utasítása miként teszi a bíróságokat a rendi előjogok és szabadalmak védbástyaivá, az államhatalmat akadályozza a közterhek kiegyenlítésében és a forradalom küszöbére hajtja.

Valóban tiszteletre méltó és megbízható volt az a jogi szervezet, mely a német területi államban a XVIII. századból a XIX-ikbe átmenetet képezé.

Ama szervezet gyengesége nem jogvédelem hiányában állott, hanem egyebekben; mindenekelőtt abban, hogy nemzeti állam- és jogérzet a hivatalnokság egyedárusága alatt ki nem fejlődhetett, magának a hivatalnoki karnak körén belül különös osztályérdek keletkezett, és lassankint oly egyetemleges hivatalnoki szellem fejlődött ki, mely magánosok és hivatalnokok közti összeütközések esetében többé már nem képes elfogulatlanul itélni. E hiányok legmélyebbre hatók a törvényhozó hatalom alakulásában. Az absolut állam alaphibája a törvény és rendelet közti határvonal hiánya s következésképen változékony és elhamarkodott törvényhozás veszélye, mely természetesen Poroszországban kevésbé volt észrevehető, mint a kisebb államokban. De midőn a német szövetségben az uralkodó főnemesség az ellensulyt, mely egykor az egyházi fejedelmek és birodalmi városok versenyében állott, elveszté, midőn a német szövetség Metternich herczeg vezetése alatt a politikai visszatorlás legeggyoldalubb elveihez hajlott: akkor az országos közjog szervezete természetesen elégtelen volt oly kivételes rendszabályok megakadályozására, melyek a német jogi államot támadták meg. Elég nehéz maradt mindazáltal azon időben is a német jogi szervezet leigázása, míg 1848 után az államhatalommal

jóval tovább menő visszaélés nagyon is könnyen kivihető volt.

A XIX. század kezdete óta mind érezhetőbbé vált továbbá a viszás viszony az igazgatás nehézkes és esetlen volta és az új társadalom mérhetlenül növekedő igényei közt. Midőn III. Frigyes Vilmos kormányra lépett, az állami tevékenység már régtől fogva nagy, nehézkes hivatalnoki testületek kezében nyugodott, melyeknél a kezdeményezés minden reformra nézve hiányzott. Időközben egy ujonnan fejlődött társadalom követelményei rakoncátlan erővel törtek elé Franciaországból az elaggott birodalom roskatag épülete felé. Hogy az ekkint féktelenekké vált erőknek ellen lehessen állani, fel kelle oldani a kötelékeket, melyekkel a társadalom rendi szerkezete a mezei munkát a röghöz, a városi munkát a czéh-kényszerhez kötötte, a javak elállítást és az egyén szabad fejlődését megbénította. Csak a személy, földbirtok és munka felszabadítása volt képes az állam részére az új erőket elállítani, melyekkel a megifjult francia néperőnek ellenállhatott. E reformok elmulasztása okozta volt a nagy északnémet állam gyors összeomlását, mely csak az 1808—15. években történt mély megaláztatása után lépett határozottan a törvényes reformok terére.

E főfontosságú feladatnak megoldása azonban a központi igazgatás nehézkes collegialis testületeinek felbontását feltételezte. Ily jelentékeny újítások keresztülvitelére a mozgékony *miniszteri rendszer* vált szükségessé. A régi titkos államtanács helyét a külügy, had-, belügy, igazság- és pénzügy normalis öt miniszteriuma foglalta el. Csak később lépett egy új államtanács igen szűk hatáskörrel tevékenységbe.

A tartományi kormányzések is valamivel mozgéko-

nyabb, reformtörvényhozás keresztülvitelére alkalmasabb alakulatot nyertek a praefekt-rendszernek tett némi engedményekkel.

A kerületi tanácsosi (Landrath) hivatalban a helyi igazgatás számára rendelt állami biztos állása tisztábban jut érvényre.

Az új igazgatási rendszernek előnyei reformtörvények foganatosítására nézve szükségkép önállóságának tekintélyes csorbitásával voltak összekötve az igazgatási joghatóság tekintetében. Az állandó kerületi tanácsosok, kormányszéki testületek, miniszteri igazgatók és tanácsosok ugyan tényleg testületi ügymenetük által még mindig az állandó bíróságok jelentékeny biztosítékait nyújták. Még alig tűnt fel észrevehetőleg az abszolút államban az igazgatás pártszempontból kezelésének veszélye. A hivatalnoki körökben azon időtájt uralkodó felfogás tükréről szólnak az akkor megjelent vitairatok »a testületi és bürokrata rendszerről«, melyek részben tekintélyes közigazgatási hivatalnokok tollából kerültek ki. Azon kor még nem ismeré fel *egyik* rendszer előnyeit az igazgatás végrehajtási functióira, a *másikét* a vitás kérdések feletti igazgatási jogszolgáltatásra nézve. De él még a köteleességérzet régi szelleme, mely felfogásának elfogulatlanságával minden igazgatást magától érthetően pártatlannak képzel, s épen ezért nem képes az igazgatás rendszeres pártállását és ez ellen különös ellensúlyok szükségességét megérteni.

Csak a minden közvetítés nélkül történt átmenet constitutionalis államalkotmányra mutatta ki, hogy e szervezet nem volt a társadalmi pártok rendszeres behatására számítván. Épen a porosz viszonyok voltak arra alkalmasak, hogy a német igazgatás szervezetét az alkotmányos állam-

nak Belgiumból és Franciaországból átszármazott eszméivel a legkirivóbb ellentétben tüntessék fel. Ez eszmék teljes ellenkezését a jogi állam alapelveivel fogjuk a következőkben tárgyalni.

VI.

A jogi állam tagadása a francia alkotmányokban.

A jogi állam tagadása a francia alkotmányokban a románosult keltek nemzeti sajátságain, melyek távol évszázadokra nyulnak vissza — alapul. E sajátságok egészen új módon lépnek előtérbe a francia forradalom idejétől, a rendi államnak egy ujonnan alakult gazdasági társadalom által előzőnlésétől fogva, a népességnek egységes nemzetté olvadása óta, a melyben a jogállam germán öröksége mindinkább veszendőbe látszik menni.

A birtok hatalma sehol sem szárnyalta túl annyira a karolingi intézményeket, mint a nyugoti frankok birodalmában. A hűbértség sehol sem változtatta a biróságot és rendőrséget oly mértékben a földbirtok pusztá magánjogaivá. Az egyház sehol sem vesztette el vallásos hivatását annyira külső hatalomban s rendi jogokban. A rendek szerinti osztályozás sehol sem fejlődött oly ridegen és a közép és alsó osztályokra nézve annyira sértőn, mint Franciaországban.

Épen ezért e rendek leigázása a királyság, annak fegyverhatalma s hivatalnok serge által erőszakos uton történt. E hosszan tartó küzdelemben csak hatalmi állásokról, nem pedig a monarchia magasabb, jogokat ki-egyenlítő feladatairól volt szó. Arról volt szó a reformatio szellemi virányának erőszakos letaposásakor is, melylyel Franciaország klasszikus jogtudományát is elvesztette.

A fejlődés e menete kétségkívül kedvező volt egy-
séges államhatalom megalakulására nézve, kedvező a
társadalmi közművelődés tekintetében is annyiban, a
mennyiben ez önuralkodás és önfelelősség érkeke nél-
kül lehetséges, de mindenha kedvezőtlen volt a köz-
jog összhangzatos fejlődésére nézve.

Franciaország *polgári törvénykezése* — intézményei-
nek aránylag legjobb része — bizonyos önállóságot s
külső tiszteletet őrizett meg. De a parlamentek első sor-
ban mindig előjogok védelmére szolgáltak; végső nap-
jukig hiven képviselvén a kiváltságosok életelvét: que le
tiers état est taillable et corvéable.

A *büntetőjogi törvénykezés* a nyomozó eljárás leg-
durvább visszaéléseinek volt kitéve, fokozva egy oly
államügyészség által, mely a büntetőjogi üldözés és nem
üldözés jogával mindenkor visszaélt.

Az *igazgatási törvénykezés* szükségseit az államtan-
ács részben betöltte, de egyaránt szenvedett a törvény-
hozás, mint alsóbb végrehajtó közegek hiányában. A na-
ponta változó királyi rendeletek — ordonnance — nem
juthattak megszilárdult igazgatási jog alakjáig. Az
intendánsok igazgatási közegei és ezek helyettesei a
jogszolgáltatás lényeges biztosítékainak alulról felfelé
hijjával voltak. Épen ezért nem jutott el Franciaország
az adók és állami terhek egyenletes felosztásáig, ha-
nem megmaradt a nemesség és papság mentességénél és
a bourgeoisie kiváltságainál, a mennyiben azok a korona
uralmával ellentétbe nem jöttek, sőt fénye gyarapítására
szolgáltak.

A jog iránti tiszteletnek hiányát már az ancien
régime oltotta a francia társadalomba. Ekként kormány-
zott társadalomban az mit jognak tekintének, nem igen

lehetett több a »saját külön« jogok, tehát magán- és előjogok védelmének követelésénél.

Az így nevelt társadalom látva a birtok hatalmi állásának befolyását, gyors felfogással a társadalmi érdekek érvényesítése iránt — de érzék nélkül az angol parlamenti alkotmány *belső* jogi szerkezete iránt — valóságos anglomaniával fordult az angol minta felé, mely francia földön idegenszerű alakot öltött és tartott meg mai napig.

Midőn a XVIII. század közepe táján az angol alkotmány Montesquieu által a társadalom magasabb köreinek figyelmét magára vonta,³¹⁾ a francia állam már a nemzet jobb részére nézve is mély elidegenülés tárgya volt. A francia nép zilált állami viszonyokkal, méltatlan kormányval (XV. Lajos) szemben nem találta többé ez államban otthonát. Ahol pedig a társadalom e kapocs tudatát elveszté, az »állam« és »nép« fogalmait egymással ellentétbe kezdi helyezni. Bármely ellentétek léteztek is azon idők francia társadalmában, bármily mélyen voltak már további ellentétek magvai elhintve, az *ellenmondásban létező* állam ellen mégis minden osztály egyet értett. Ily hangulatok közben a társadalom összes érdekeinek akadálytalan érvényesítése iránti igény »népfelség« neve alatt jelentkezik.

Ez alaphangulatból elsőben is a létező állam elleni panaszoknak s a jövő igazi állama iránti követelményeknek egész sora keletkezett, melyek egyező voltak következtében rokon körökben növekedtek és többszörösödtek. Midőn végre XVI. Lajos hí rendeit a »Notables«-ok alakjában újra összegyűjté, hogy a kor jogos kívánságairól értesüljön: észrevehetővé vált, hogy épen az előnyökben részesített birtokos osztályokban az államban való



öntevékenységtől elidegenüléssel együtt az önuralkodás és az állam iránti kötelesség érzete is teljesen ki-
aludt volt.

Az *ancienne noblesse cahiers*-jei (utasítás) annyi
tulzó, teljesíthetlen, ellenmondó követelést tartalmaztak,
hogy egy részük is elég leendett a monarchia megbuk-
tatására.

A rendi papság *cahiers*-jei ugyanily követeléseket
tartalmaztak vegyítve általános emberi jogok szabad-
elvű eszméivel oly túlságos mértékben, hogy azzal egy
állam sem lett volna képes fennállani.

A harmadik rend követelései nem kevésbé mér-
téktelenek városi érdekeik egyéb irányában.

De a kötelességekre, melyek szabad államban első
sorban a birtokos osztályokat terhelik, senki sem gondol.

Ez ellentétes követelések a valóságban létező ál-
lamhoz közeledtükkor közvetlen egymás mellé sorakoz-
nak s a középrend és kézműves osztályok követeléseiben
már keresztülmetszik egymást.

De az első erjedési folyamatban mégis csak sikerül a
társadalmat céljaira nézve egyesíteni. Sikerül ez a
tapasztalatlan tömeg könnyenhitűségének hatása alatt és a
nyelv hajlékonyságának segélyével. Mindkettő egyesül a
követeléseknek oly általános és sokat jelentő szavakkal fo-
galmazásában, hogy abban ellentétes fogalmak is megfér-
nek egy és ugyanazon kifejezésben. Az így megállapított
tételeket „*alapjogok*»-nak nevezik. Az angol igazga-
tási jogból levont tudományos abstrakciók — így jel-
lemző egykor Blackstone — most minden ember eredeti,
vele született, elidegeníthetlen jogaiként állíttatnak fel,
melyeket csak ki kell nyilatkoztatni, hogy közvetlen
érvénnyel birjanak.

A gondolat, hogy ily alapjogok törvény útján való foganatosítást, állandó közegek által kezelendő jogszolgáltatást igényelnek, a társadalom előtt idegen maradt. Érvényesítésükre — a társadalom nézete szerint — nem kell egyéb a nép hatalmánál.

A társadalom tehát az *államban résztvevést* követeli, mely minél közvetlenebb, annál hatásosabbnak tűnik fel előtte. A követelésből valósisításra törekszik, az államhatalomnak saját birtokába juttatására a »mindenható angol parlament« mintájára.

Minthogy azonban a nép egészében nem vezetheti az igazgatást, a mérsékelt u. n. gyakorlati irány megelégszik angol minta szerint bizalmi férfiak választásával, kik az államügyek vezetését megbízóik szellemében vigyék. E *választás* minden osztályra nézve, mely nem igényel személyes előjogot, az alapot képező alakulattá válik, ellentétben a kiváltságolt birtokrendiséghez.

A »nép« ekként az angol állam mélyen elágazó jogi szervezetéből csupán e választás eszméjét ragadja meg. Államban és egyházban, tartományban és kerületben, városi és falusi községben a társadalom csak két alapeszmét tekintett lényegesnek: a régi társadalom a birtokrendiség eszméjét, az új társadalom egy igazgatási tanács választását, mely azután a directoriumot választja.

A választáshoz jogosultságot a társadalom nem felelős öntevékenység által szerzett, hanem eredeti emberi jognak tekinté. Annál természetesebb volt ez, mivel a néptömege kiváltságolt személyek körével állott szemben, kik születési joguknál fogva igényelték ama résztvevést az államban. Születési igény állott születési igénynyel

szemben. A társadalmi érdek mindenütt »eredeti« jogokat keresett, s nem olyanokat, melyeket előbb meg kelle szerezni.³²⁾

Már az első kísérleteknél kezdetét vette természetesen a vita a felett, *hol* kezdődik e születési jog. A kiskorúakat azonban nem kérdezték meg ez iránt, a nőket pedig leszavazták és mellőzték. A felnőtt férfiak veszik ekként maguk számára tényleg igénybe a »citoyen« eredeti jogait.

Az egyenlőség alapeszméje azonban, mely mindig uralkodik a többség felett, az *általános egyenlő szavazatjogra* vezet, mely természetesen azonnal megalapítása után a népesség nagyobb számával szemben a kisebb szám uralmára vezet s már első foganatosításakor a kisebbséget a többség mellett nem létezőnek tekinti.

A társadalom ekként választott igazgatási tanácsa (a törvényhozó test) igénybe veszi a jogot az állami akaratot volenté generale-ként meghatározni azaz a végrehajtó hivatalnokokat kijelölni. Az Angliában 1782 óta *tényleg* keletkezett viszonyt tétova nélkül jogi alapelvnek tekintették. A birtokos osztályok legmérsékeltebb iránylatainál is szilárdul állott ez idő óta azon nézet, hogy a népképviselő határoz a miniszterek felett, hogy ezeknek kötelessége a törvényhozással állandó összhangzásban maradni és hogy a »*politikai felelősség*« képezi az alkotmányos államjog legfőbb alapelvét, mely mellett a »*jogi*« felelősség alárendelt, elavult álláspontként szerepel.

Mínthogy azonban az összérdek egyes ellentétes érdekek halmazából alakul: a miniszterek kötelessége arra szorítkozik, hogy az *időszerinti többségnek*, azaz az egyesült erősebb érdekeknek akaratát keresztülvigye a kisebbség

mellőzésével, mely elvileg olybá vétetik, mint kinek ez idő szerint nincs igaza.

Minthogy a minisztereknek amaz akaratot csak fogatnosítaniok kell, a *végrehajtásra szükségelt közegek* felett is rendelkezniök kell, melyek csak *nekik* felelősök, csak beleegyezésükkel vonhatók bíróság elé. A miniszterek jogi felelősségével együtt a hivatalnokok jogi felelőssége is elenyészik.

A társadalom ez alapeszméjével az alkotmányos állam egész szerkezete megfordul. A kiindulási pontot többé nem az állami kormányhatalom képezi, mely az önkormányzat összekötő szerkezetében a társadalmat maga alá rendeli és ez alakulatban hozzájárulási jogot enged a királyi rendeletekhez, hanem a törvényhozás jelenik meg az alapot képező legfőbb államhatalomként, az államkormány ellenben pusztá »végrehajtó« hatalommá törpülve. A megfordított államszerkezet most már következő alakot nyer: ³³⁾

I. A *törvényhozó hatalmat* nem a király gyakorolja a parlamentben, hanem a társadalom saját jog alapján. E népfenség minden hatalomnak forrása, a társadalom eredeti joga, mely összakaratát időszakai gyülekezetekben nyilvánítja.

A *törvény fogalma* e mellett hagyományos nagyrabecsülésben részesül. Montesquieu a »törvények szelleméről« irt művében a törvények méltóságáról és szentségéről a szép elmélkedések egész sorát fejté ki. Ily hangulat mellett minden, mi az államban jó a törvénynek, minden mi rossz a végrehajtásnak esik rovására. Minthogy azonban a társadalomnak soha sincs önkorlátozásra komoly akarata, a »törvény iránti tisztelet« csak elméleti marad. Gyakorlati eredményre soha sem tesz szert.

Az összes miniszterek és hivatalnokok nem a törvények teljesítéséért, hanem csak a többség koronkénti akaratának végrehajtásaért tétetnek — különbeni elbocsátás terhe alatt — felelősekké.

Ez akarat érvényesülése éppen nem szorul a törvényhozás körülményes menetére. A miniszterek engedelmessége sokkal egyszerűbb módon érhető el az állami költségvetés útján. Az angol budget-tárgyalás hosszadalmas eljárási alakjai (melyeknek rendeltetése az összhangot törvény és költségmegszavazás közt fenntartani) azon tételre egyszerűsítetnek, hogy a népképviselőt hivatása az állam *összes* bevételeit és *összes* kiadásait évről-évre megszavazni s ez által az államügyek intézésére felhatalmazást adni.³⁴⁾

Éppen ebből foly az *államigazgatás ellenőrzésének* egyszerűsítése is. A népképviselőt az összes pénzeszközök szabad megszavazása által határozatainak foganatosítását kényszerrel is létesíthetvén, ezáltal egyszersmind magához ragadja a közigazgatás vitás kérdéseinek értelmezését. Ellenkeznék a népfelséggel, ha ily kérdésekben állandó hatóságok ítélő szava döntene.

Ezzel a parlamenti jogok kölcsönös viszonya is megfordul. Nem a törvényhozás, hanem a pénzeszközök megszavazása jelentkezik a népképviselőt gyakorlatilag legfontosb jogaként. Az államigazgatás ezáltal »szabad igazgatássá« lesz a közjó érdekében. A törvények e szempontnak vannak alárendelve. Sürgős esetekben még felhatalmazást is nyernek a miniszterek rendeleteket törvény erővel bocsátani ki, csupán a népképviselőt szemben tartozó felelősség mellett.

A költségmegszavazással — mely csak a második kamarát illeti — kölcsönhatásba lép végre azon felfogás, hogy

csak *választott* képviselőtestület tekinthető *valódi* népképviselőnek. A törvényhozás kettős ellenőrzése király és felsőház által elavult álláspontnak tekintetik. A társadalmi felfogás a királynak csak »felfüggesztő veto«-t tulajdonít. 1815-ben a régi rendi társadalom még létező csúcsait hitték első kamarául alkalmazhatni. Az ezzel tett tapasztalatok és az új gazdasági társadalom teljes kifejlődése után ez elem is elejtetett és csak egy »sénat modérateur« ingatag eszméje maradt meg, mely netalán elhamarkodott határozatokat a felfüggesztő veto egy nemével másodszori olvasásra hozhatott. Állandó birodalmi tanács eszméje, melynek hivatása leendett az állam és társadalom jogi alapjait képviselni és az új törvények szerves kapcsolatát a fennálló alkotmányhoz biztosítani, oly idegen maradt a társadalom előtt, hogy ez a törvényhozás minden más tényezőjében mindig csak saját akarátának mesterséges akadályait látta.

Jogi korlátozást azonban a közjó érvényesítése céljából a társadalmi alapfelfogás is elismer és az *középtagként* foglal helyet törvényhozás és végrehajtó hatalom közt.

II. E második terület: a *birói hatalom* az államfejlés legconservativebb része marad, mivel a társadalmi érdek biztosított magánjog szükségességét elismeri és a büntetőjogban is bíróságoknál keres védelmet önkényes bűnvádi üldözések ellen. Nehány közbecső kísérlet után tehát Franciaország az állandó hivatalnokokból álló testületi törvényszékek rendszerét újra helyreállítá, csak a hűbéri elemeket küszöböli ki azokból és a jogszolgáltatás egyenletességének ellenőrzésére az államtanács egyik régi osztályát »semmitő székké« alakítja át. Az új társadalom eszméinek — melyeket Napoleon megértett volt — a magán-, büntetőjognak és törvényke-

zésnek ügyes codificatiója által alakilag remek módon lett elég téve.

Az ebből kikerült *polgári jogszolgáltatás* csodálkozás és utánzás tárgya lett Európa mivel államaiban. De tisztán magánjogok védelmére szorítkozik az. Hol magánjogi czim közjoggal jön összeütközésbe a közigazgatás dönt. Sőt a bíróságok határozottan el lettek tiltva attól, hogy az igazgatási rendőrség teendőibe avatkozzanak, adminisztratív rendszabályokat bocsássanak ki, igazgatási szerződésekből keletkezett perekben ítélenek, valamely adminisztratív hatóság cselekvényeit értelmezzék vagy törvényszéki tárgyalásokat folytassanak, ha az igazgatási hatóság emelt igényt az ügy elintézésére (10-től 150 frankig terjedő bírság mellett).³²⁾

Napoleon a *büntető jogszolgáltatásban* is helyreállítja a nagy törvényszéki testületeket s további védelmül ítélő esküdtszéket csatol hozzájuk. De a bűnvádi üldözés a rendőri hatalom részeként annál inkább a központi hatalom [közvetlen szolgálatába jut és az összes büntető hatalom öntevékeny szervévé lesz, a mely mellett a bírói tiszt csak a jog védő korlátaként áll. E viszony következtében a bűnvádi fellépés természetesen hatálytalanná válik az igazgatás koronkénti szolgálai ellen. Az államügyészség nemcsak a sajtó- és egyesületi törvényeknek, hanem az összes büntető jogszolgáltatásnak — a mennyiben az az időszerinti hatalom érdekét illeti — részrehajló kezelésére vezet.

A mozgékonyság e jellege azonban a bíróság szervezetére is visszahat. Az állandó bírói testületek megtartják nevüket; de lényegében a vizsgálóbírák, törvényszéki osztályok, államtörvényszékek, assises-székek és jury-ek összes személyzete biztosok- és bizottságokra

oszlik fel, melyek összeállítása az idő szerénti hatalom túlnyomó befolyása alatt történik.

A jogi szervezet ez alárendeltsége leginkább nyilvánkozik igazgatási törvénykezés hiányában, melynek rendeltetése: az államhatalmak pártatlan kezelését biztosítani, a társadalom előtt érthetetlen marad.

A francia társadalomnak a forradalom kitörésekor nem volt fogalma az államhatalmak gyakorlása törvényes szabályozásának szükségéről. Az ancien régime-ből kiindulva az államot csak királyság alakjában ismeri, mely souverän belátása szerint rendezte az összes közviszonyokat, a bírói védelemben részesülő magánjogok, kiváltságok és mentesítések fenntartásával. Miután a harmadik rend szenvedélyes küzdelemben a kiváltságolt rendeken felülkerekedett, amaz alapviszony változatlan maradt. Miként a király a korlátlan államhatalomnak a kiváltságolt osztályok érdekében viselője volt, úgy jelentkezik az új népfelség korlátlan államhatalomként a társadalmilag egyenlő osztályok összérdekében.

A társadalom e szerint »igazgatás« alatt az államhatalom *szabad tevékenységét* érti a közérdek és egyesek érdekei közti folytonos közvetítő szerepében. Főltétlenül kötelező jognak csak az »alaptörvényeket« tekintik. Minthogy pedig a népszerűen szerkesztett alaptörvényeket mindenki (saját érdeke szerint) érteni véli: nincs szükség jogértő magyarázatra; elégséges a miniszterek politikai felelőssége, azok foganatosítása tekintetében. Az igazgatási joghatóságnak, mint az államhatalom gyakorlásában egyenlő, igazságos mérték tartásának alapeszméje oly önuralmat feltételez, mely a társadalomra nézve ennek belső élete és gondolkozása szerint idegen marad. Az egyes ugyan terhelve érezheti magát

a közigazgatásnak oly követelményei által, melyek előtte igazságtalanoknak vagy méltánytalanoknak tetszenek; másokra nézve azonban a közigazgatást a közjó megtestesülésének tekintti, mely előtt a kisebbség hazafiságának meg kell hajolnia.

Ez álláspontból tekintve létezik ugyan szinleges jogszolgáltatás praefektura-tanácsok által gyakorolva és vitás igazgatási kérdések a testületi államtanács elé hozhatók, mely egyuttal illetékességi összeütközések esetében a legfőbb folyamodási fokot képezi. De ez intézménynek (hasonlag mint a semmitőszéknek a törvénykezésben) értelme csak abban áll: a közigazgatásnak *egyöntetűségét és folytonosságát* a közjó érdekében fenntartani, nem pedig az egyesnek jogait a legfőbb hatalom ellen kötelező korlát által védeni. Az államtanács személyzete és osztályai soha sem nyerték ennélfogva a törvényszékek állandó alakját, hanem csak bizottságit, melynek alakítása a hatalom koronkénti birtokosainak kezében fekszik. A Conseil d'État döntvényei csak szakértői vélemény érvényével birnak, melynek megerősítése vagy megváltoztatása az állami főhatalom jogában áll.

E szűkre szabott jogi korlátozásokkal jut végre a társadalom a végrehajtó hatalom fogalmához.

III. Az u. n. »*executiva*« az angol parlamenti alkotmány e megfordításában az első helyről itt a harmadikra jut.

A társadalom, mely nem rendeli magát az állam magasabb hatalma alá, hanem az államot csak érdekei közegének tekintti, a királyi előjogok (praerogativa-k, kormányzati jog saját jog alapján) fogalmát végrehajtó hatalom — (Executiva) — fogalmára változtatja át, mely minden idők angol törvényei előtt teljesen ismeretlen. E

szó becsusztatása Blackstone által oly jelentőségre tett szert az európai világban, mint más ily becsempészség alig.

A végrehajtó hatalmat a törvényhozó hatalom *végrehajtó közegének* s mindig egy más magasabb akarat eszközének tekintik.

Épen azért a végrehajtó hatalom *alanya* nyílt kérdés marad.

Gyakorolható az a *király* (vagy császár vagy elnök) *nevében*, de mindig azon egyén hatékony akaratának kizárásával, kinek nevében gyakorolják. Le roi règne, mais il ne gouverne pas.

A királynak ennél fogva nincs képviseleti hatalma *kifelé*; háborúüzenetek, békekötések, államszerződések csak a népképviselet beleegyezésével válnak kötelezőkké.

A királynak névleg vannak ugyan kormányhatalmai *befelé*, de ezeket csak miniszterek kezelhetik, kik politikai felelősségük által kötelezvék a népképviselet akaratát foganatosítani.

A végrehajtó hatalom névleg a törvények szolgájaként, »a törvény tiszteletreméltó fenségének és állandóságának« *loyalis végrehajtójaként* jelentkezik. A törvény ez uralma azonban tiszteletreméltó látszat marad.

Valóságban a végrehajtó hatalom a törvényhozó gyülekezetet szolgálja úgy, a mint ez a társadalomból közvetlenül előáll s a törvényhozás többi tényezőjét névleges hatalmakként maga alá rendeli saját határozatainak alaki szentesítése végett.

A végrehajtó hatalom tehát valóságban csak a társadalom koronkénti akaratának, azaz az erősebb érdekek többségének, mely azon idő szerint a társadalom képviselésében tulsúlylyal bír, — közega.

Bármily tiszteletteljesen nyilatkozzék is a társada-

lom a törvényekről, e hivatkozás a törvényekre csak addig tart, míg önálló államkormánynyal áll szemben. Mihelyt azonban a többség az államhatalom valódi urának érzi magát, elveszti hajlandóságát magát önalkotta korlátok közé szorítani.

A *szerves igazgatási törvények*, melyek a miniszteri hatalmat szilárd jogi korlátokhoz kötik, ily alkotmány uralma alatt mind fogyatékosabbakká válnak. Ily nemű törvények pusztán választáson alapuló népképviseltekben alig jönnek többé létre. A fennálló törvények pedig oly értelmezésben és kezelésben részesülnek, a milyen a koronkénti többség érdekének megfelel.

A végrehajtó hatalom — névleg a törvények fogantatosító közege — a *szabad közigazgatás* közegévé, a népképviselőt souverain határozatainak függelékévé lesz, melynek engedelmessége az összes állami eszközök évenkénti megszavazása és a »politikai miniszteri felelősség« által van biztosítva.

Mint a népképviselőt legfőbb elvként a társadalom uralmát *egészben*, úgy fejezi ki a »végrehajtó hatalom« fogalma a társadalomnak az állam *egyes* tevékenységi körei feletti uralmát. ³⁶⁾

A francia társadalom azonban ez uralomnak a *valóságban* fogantatosításánál kezdettől fogva veszélyes akadályokba ütközött, melyeken az állami rend tartós megalapítására irányzott minden kísérlet hajótörést szenvedett.

Az új társadalom az ancien régime által minden önkormányzattól elszoktatva, még kevesebb kedvet érzett magában az állam egyes ügyeinek felelős átvállalására,

mint a régi rendek. Hogy e fáradsággal járó teendők végzése fizetési hivatalnokok (Employés) feladata önként érthető előfeltétele maradt az alkotmányosságnak. Sőt minden új állami tevékenységre jelentkező alkalom még szaporítja a hivatalnokok számát. Négyszáz-ezer polgári hivatalnok s ugyanannyi főből álló hadsereg képezi az apparatus átlagát, melylyel a népfelség a XIX. században az államhatalom kezeléséhez fogott.

E szervezet ugyan minden erőteljes *egyéni* vezetéshez alkalmazkodott, de alaphajlamaiban mindig ellenkezésben állott az alkotmányos kormányval. Állandó hadsereg, melyben a hivatásszerű katonai elem a tulnyomó, mindig csak kénytelen kellelten lesz rábirható, hogy változó kamarai többség parancsainak engedelmeskedjék. A rendőri hatalom — százezernél több végrehajtó tisztviselő személyében — sokkal szívesebben szolgál személyesen uralkodó urnak. Az egyházi hatalom állandó személyzetével és szerzetes rendjeivel a parlamenti kormány változó közegei iránt hagyományos ellenszenvvel viseltetik. Az állandó hivatásszerű hivatalnokság minden érdeke ellentétben áll tehát a kívülről reáerőszakolt miniszteri változásokkal. Csak a korlátlan elbocsáthatás elve tartja e személyzetet változó kormányfőnökei iránt engedelmességben — oly viszony, mely igazgatási jogszolgáltatás gyakorlását a végrehajtó hatalom hivatalnokai által ez oldalról is lehetetlenné teszi.

A társadalom mindig tudomással birt souverainitásának e folytonos veszélyeztetéséről. A »hatalmak megosztásának« rendszerével, mely azzal karöltve keletkezett, együtt fejlődött az »önkormányzat« eszméje, mely korán lett az alkotmányos elméletekkel összeköttetésbe hozva. A Selfgovernment becse a legmelegebb dicséretben részesült.

Már pedig a Selfgovernment az összes társadalmi osztályok érdekével ellenkezik. A kis és nagy jury szolgálata, a rendőri biztos tiszti és rendőri bíróság átvállalása, az ujonczkivetés és honvédelmi rendszer, a falusi bírák alsó rendű rendőri szolgálata, a szegényügyi és úti felügyelőség, az adótörvénykezés kezelése, a városi előljárók nagy kiterjedésű igazgatása — oly személyes feltevéseken alapulnak, melyekre a társadalom saját kezdeményezéséből nehezen szánja el magát s melyekre még kevésbé szorítható pénz- és fogságbüntetések által.

E látszólag legyőzhetlen akadályt azonban a társadalom a fogalom megfordítása által győzi le.

A mint az állami főhatalom helyére a népfeliséget helyezi: úgy az önkormányzatot nem a *helyi állami kötelességek magára vállalásának*, hanem saját *helyi érdekei feletti önhatározásnak* tekinti. S hallgatag közmegegyezéssel mindenfelé lábra kap a meggyőződés, hogy a Selfgovernment államképző ereje annak ily megfordításával is — melyet önkormányzatnak tökélyesbitett alakban tekintenek — szükségkép össze van kötve.

A társadalom az állami igazgatás helyi közegeivel épen úgy bánt el, mint az egészszel tevő. Községben, összközségben, kerületekben és megyénként a szomszédság által egybekötött háztartásokat a népfeliség egyes tagjaivá alkotta át, melyek helyi igazgatási tanácsot képeznek, s ez maga választja végrehajtó közegeit.

Ez intézmények érdekében az angol Selfgovernment századok által igazolt példájára történt hivatkozás, holott az ily fajta intézményeket soha nem ismert. Mig ama Selfgovernment azaz az állam helyi ügyeinek felelős átvállalása a társadalmat helyi tagozatában az állam jogi és közmívelődési céljaira felhasználja, az állam

megértését és az érzelmet iránta a társadalomban felneveli, a helyi igazgatási tanácsok pusztá alkotása nem hogy ezt, hanem ennek éppen ellenkezőjét eredményezi. ³⁷⁾

Miután 1790. óta néhány éven át kísérletet tettek ez alakulattal, az államtest tényleg felbomlásnak indult. Egy közeg sem akart többé a másiknak engedelmeskedni. A Convent kénytelen volt a teljesen szétszakgatott állami igazgatást rémuralmi dictatura által állítani helyre. A közigazgatás szükségképi egysége később is minden kísérlettel szemben, mely annak helyi, kerületi és tartományi parlamentekbe feloldására irányult, állami önszegély útján azonnal helyre állt.

Legott kitűnt, hogy az egymásra halmozott választott igazgatási tanácsok magok falják fel egymást. A kerületi parlament nem sok tiszteletet tanusít a község souverainitása iránt. Még kevésbé tiszteli a megyei (departement) közgyűlés (conseil general) a kerületi tanács határozatait. Legkevésbé köti pedig magát a nemzetgyűlés mindannyia határozataihoz. A közös összérdek képviselőjeként, mely az összes helyi érdekek felett áll, éppen a választott országos képviselvek adták határozottan beleegyezésüket ahhoz, hogy a megye (departement) kapjon megyefőnököt — praefect —, a kerület almegyefőnököt — vicepraefect —, a község helyi főnököt — localpraefect.

Az összefüggésnélküli helyi tekintélyek zürzavarából, melyek a községi vagyont éppen úgy elpocsékolták, mint a hogy az államtól a köteles engedelmességet megtagadták volt — közvetlenül állott elé Franciaországban a consulság és császárság szoros közigazgatási rendje. A választott községi és kerületi tanácsok újra a felelős államhivatalnokok alá rendelvek tanácskozó conseil-ként jelentéktelen ügykörrel.

Ekként az önkormányzat társadalmi felforgatásából alólról felfelé is megalakul a burokratia és központosítás: a helyi, kerületi és megyei praefektótól a miniszterig emelkedve, külsőleg felismerhetően az egyes hivatalnoknak pusztán tanácsadó conseil által körülvevett állása által.

És e tanácsosá leszállítás sorsa csodálatos körforgással visszahat végre az oly magasan szárnyaló igényekkel választott népképviselőre is. A népfelség az állam és társadalom közt fenálló alapviszony következtében mindig csak újra *egy* ember uralmára vezet.

A társadalommal szemben felelős minisztertanácsban ugyanis a collegialitas alapelve csak színleges alapelv lesz, minthogy a társadalom általános meghatalmazása végre *egyetlen* bizalmi férfira esik. A minisztertanács neve alatt tulajdokép csak *egy* vezérlő államminiszter intézkedik, ki mellett a tisztársak mellékalakokká törpülnek. Az összes kormány ezáltal személyi kérdéssé, a miniszterelnök változásának kérdésévé válik, mint a mai Angliában, a hol mindazáltal a miniszteri hatalmak még törvényhez és jogszolgáltatáshoz kötve, a hol tehát az egész belső igazgatás a pártminiszterektől függetlenül halad.

A hol azonban, mint Franciaországban, szabad közigazgatás áll fenn igazgatási joghatóság korlátai nélkül, a miniszteri változás az egész közjognak pártszempontból kezelését és a hivatalnokiszemélyzetnek változását jelenti, a mennyiben ez nem értene ahhoz, hogy minden új kormányt ép oly odaadással szolgáljon, mint a régít.

Bárannyire felvette is Franciaország polgári hivatalnoksága e jelleget, mégis él benne a fennebb említettük nehezen legyőzhető ellenszenv a változó urak alatt szolgálás ellen. Mindig készséggel szövetkezik az állandó hadseregnek és egyháznak még erősebb ellenszenvével s a társa-

dalom minden elégedetlen elemével, mindig készen állammentésekre és államcsinyekre.

A társadalom pedig a csalódások után, melyek minden pártkormányzattal együtt járnak, rendesen elkedvetlenül fordul el változó kormányférfiaitól. A tömegek, mint egykor Isten választott népe, újra királyért esengenek s a »nép választottja«-ként újra élethossziglan uralkodó császár lép az ügyek élére, átvévén autokrataként az absolutismus kész gépezetét.³⁸⁾

A köztársaság épen ezért mindig csak átmeneti stádiumként tűnik fel. Ez államhatalom monarchikus marad szellemében, de felmondási joggal. A társadalom a népfelség alapján megőrzi »jogát a forradalomhoz«, azaz időről-időre új államhatalomnak beültetéséhez, melylyel aztán három, öt, tiz, tizenöt, legfeljebb tizennyolcz év múlva ugyanazon körforgást újra kezdi. Egy uralkodóház sem képes ily állásában az államhatalom állandó feladatát betölteni; mert mindenik, hogy magát fenntartsa s az elnyert uralkodói jogot családjának biztosítsa, az egyház, hadsereg és társadalom befolyásos rétegeivel egyezkedésre van utalva.

A francia társadalom e circulus vitiosusban nem képes a forradalom által kivívott önuraságból kibontakozni. Az ellenszervezet, mely újra visszaadná részére az állami kötelességek tudatát, a felelősség érzetét s veszendőbe ment jogi érzékét, csak a monarchia kezdeményezéséből indulhatna ki. A monarchia azonban mindeddig még nem jutott tovább dynastikus érdekeinek óvásánál.

Minden változás közben egy és ugyanaz maradt azonban a *francia közigazgatás alapjellemé*. Az összes

törvényhozás sikertelensége az egyesek jogkörének az állam mindenhatóságával szemben megvédésére minden kormányváltás alatt megmarad, mivel a társadalom magából belső életéből egyáltalán nem képes a közjog pártokon felülemelkedő kezelésének eszméjére emelkedni.

A közigazgatás ez alapjellege az egyes körök mindenikében mutatkozik, a hol csak igazgatási jogszolgáltatás szüksége forog fenn, miként azt az egyes irányokra nézve következőkben láthatjuk.

I. *A rendőri hatalom körében*, mely mindig irányadó marad, az alkotmányos állam sohasem jut el részletes törvényhozásig, mely igazgatási jogszolgáltatás alapját képezhetné. A rendőrség a hivatalnoki önkény miatt szüntelen panaszok tárgya; s mindamellet az követelik tőle, hogy a társadalom érdekeinek mindenkor a legrövidebb idő alatt tegyen eleget. »Rend és béke« fogalmai, a »védelem«-hez kötött igények nagyon eltérnek egymástól a birtokos és munkásosztályokban. Oly társadalom, mely minden felelős fáradozást fizetési rendőrbiztosokra, rendőrszolgákra és csendőrökre biz, törvényhozásában sem bírhat gyakorlati ítélettel a rendőrhatalom elhatárolására nézve. Minden törvénytanácskozás rendőri ügyekben utoljára is valamely új hivatali állomás meghatározásával végződik, mely a közjó szempontjai felett határozni van hivatva.

E hivatali állás azonban szükségkép burokrata alakot vesz fel. Minthogy a társadalom Selfgovernment alatt csak gazdasági igazgatás feletti határozatok hozatalát érti, az állami functiókat természetesen fizetési hivatalnokra bizza, ki ez állásában nem lehet egyéb helyi praefekt-nél, ha mindjárt »polgármester« nevével ruházzák is fel.

A helyi praefektnek teendői pedig szerves össze-

függésben állanak a kerületnek, megyének és államnak elmozdíthatólag kinevezett hivatalnokok által igazgatásával. Ha már az angol parlamenti alkotmány is kénytelen volt ez elvet kivétel nélkül alkalmazni, annyival inkább magától érthető volt az egy oly alkotmányos igazgatásra nézve, mely felelős miniszterei által *közvetlenül* akarja a közjót előmozdítani. A változhatlan alak erre nézve egyes hivatalnokok láncolata, személyes alárendeltséggel. — Ekként Franciaország összes politikai pártjai teljes megegyezésre jutottak az igazgatásnak megyei, kerületi és helyi praefektek által kezelése iránt, kik mellé aztán a választott helyi képviselvek sorakoznak tanácsadó conseil-ekként gazdasági ügyekben. — Noha a társadalom száz év óta foglalkozik az önkormányzat kérdésével, mégis úgy írók, mint politikai pártok előtt érthetetlen marad az, hogy ama sokszorosan csodált önkormányzat épen a praefektek és rendőrhivatalnokok tisztségeinek, — melyeket pedig az önkormányzat burocratikus ellentétének tartanak — felvállalásában áll. Találkozott kétségkívül egy-egy vidéki földbirtokos, városi tőkepezés vagy gyártulajdonos, ki kész volt személyesen átvállalni a polgármesteri — maire — tisztelet. A helyi praefektségnek e szórványos átvétele azonban a kerület és megye igazgatási állásaival összefüggés híjjában nem vezethetett az igazgatási tisztség collegialis alakulásához. Csak alárendelt lánczszem maradt a hivatásszerű hivatalnokság hierarchiájában. E hivatalnokság a rend és czélszerűség tekintetében kölcsönös ellenőrzést gyakorol ugyan, de a hivatalnoki szellem solidaritása elbocsátható hivatalnokok szigoruan figyelmeztetett lánczolatában, titkos igazgatási eljárással, nem képes az igazgatási törvénykezés biztosítékait nyújtani. A hivatalnoki szervezet impulsusait mindig legfőbb

helyről nyéré, — mely akár mindenható császár, akár uralkodó kamarai többség legyen — maga sem ismer jogi korlátot.

A társadalom saját alkotásainak e körfutásában egyáltalán nem képes egy pártatlan közigazgatás, azaz rendőri határozatok és végzések felett álló jogszolgáltatás eszméjét felfogni. Sőt a társadalmi pártszellem magától érthetőnek tartja, hogy ez összes szervezet pártérdekben kezelendő, úgy mint maga az állam egészében; önként érthetőnek tartja, hogy mindenmit a rendőri hatalom megengedhet vagy megtilthat, pártszempontból engedhető vagy tiltható meg; hogy a magasabb rendőrség minden fellépésének sajtó és politikai szervezetekkel szemben csak az ellenzék ellen kell fordulnia, hogy az egész szervezet feladata mindenekelőtt a kamarai választásokra gyakorolni befolyást, — minthogy minden pártnak értéksíteni kell saját javára a fáradsággal szerzett hatalmat.

Csak kevés téren, hol a rendőri hatalom közvetlenül magántulajdonba vág, — rendellenes iparvállalatok felállítása, vitás építkezési határvonalok, utszabályzat elleni kihágások esetében — van helye jurisdiction administrative-nak praefekturái és állami tanács által.

A »tisztá közigazgatás« minden egyéb rendszabálya a tulajdonképi rendőrség, a tutelle administrative rendszabályaira és a mesures de faveur d'entière discrétion-féle szabályokra — milyen a közhivatalnokok alkalmazása és elbocsátása — oszlik fel. A két utóbbinál az államtanács-hoz feleltetés útja határozottan ki van zárva. Az elsőnél az illetékesség hiányának és az illetékesség áthágásának eseteire szorítkozik.

A végeredmény: a rendőri hatalmak pártszempontból kezelése miatt felfolyamodási utnak, melyet a társa-

dalmi pártszellem ez alkotmányfejlésben nem tud és nem akar létesíteni — teljes hiánya. ³⁹⁾

Kölcsönhatásban marad ezzel magának a hivatalnokságnak jellege. Nem melléktekintetek nélküli igazságosság, hanem tapintatos szolgálat az igazgatási hivatalnok feladata, a mi azután felneveli amaz élelmes, minden rendszerben használható, elv nélküli személyzetet. E jelleg azonban végül az igazságszolgáltatásra is kihat. A birói személyzet korlátolt, de kényelmes állásában azonosítja magát a napoleoni törvénykönyvekkel a közjogi kérdések feletti jogszolgáltatás gondolatától elidegenült. Az ügyvédség a szabad Plaidoyer-vel magánjogi ügyekben és a büntető bíróságok előtt szólhatás engedélyével a jogász hivatását betöltve képzei, ha ugyan nem becsüli többre tehetségeit magasabb életpályán, mint kamarai tag, államügyész vagy igazgatási hivatalnok szentelni az időszerénti hatalom szolgálatának.

Ez alapjelleg ismét elhatározó befolyással bír a többi összes igazgatási körökre.

II. A *hadügyi igazgatás* körében még a hatalmas császárság sem volt képes a birtokos osztályra ráerőszakolni az általános hadkötelezettség elvét. Még kevésbé volt képes a souverain társadalom köztársasági kormányalkatában az állami kötelességek egyenlőségét e döntő ponton érvényre juttatni. A társadalmi egyenlőség rajongása, de még a hazának legsúlyosb leveretése sem képes a társadalomtól a jogállam ez alapját kivívni. Hiányzik tehát törvényhozás, mely az állami kötelességek legsúlyosbikának egyenlő felosztása tekintetében az alapot megvethette volna. Oly törvényhozás, mely a pénzzel bíró osztályoknak előnyös helyzetét mindenütt fenntartja, nem is juthat e téren komolyan vehető igazgatási jogszolgáltatáshoz.

A katonai *elszállásolás* és *éllemezés* vitás kérdéseinek eldöntése a praefekti kormányzat személyzetének és szellemének marad fenntartva.

A *szárazföldi hadsereg* számára szükségelt *ujonczosásra* a praefekt elnöklete alatt had-kiegészítő bizottság alakul, melytől csak illetékesség hiánya vagy a hivatalos hatalom áthágása esetében van az államtanácshoz felebezésnek helye.

A *tengerészethez* besorozás — inscription maritime — felett a tengerészeti praefekt határoz, honnan a tengerészeti miniszterhez és államtanácsához történik fel-folyamodás.

Csupán a *nemzetőrség* — garde nationale — ujonczosására van egy conseil des récésements alakítva, melytől a békebíró elnöklete alatt álló felülvizsgálati esküdt-székhez folyamodhatni.

III. A *pénzügyi igazgatás* körében »jurisdiction administrative« neve alatt a jogszolgáltatásnak egy neme fejlődött ki, melynek sulypontja az actiones fisci és adversus fiscum, melyeket a német alkotmány a rendes bíróságokhoz utasít. Bármily fogyatékosnak tűnik is fel e jogszolgáltatás egy önálló törvénykezési szerkezet mérve szerint ítélve, mégis elismerését tartalmazza azon alapelvnek, hogy az állam közvetlen összeütközéseit magánosok vagyónával nem bizza kizárólag a szabad közigazgatásra.*)

*) E francia igazgatási törvénykezés praefekturái és állami tanács által gyakorolt fogyatékos alakjában az igazgatási jogszolgáltatás fogalmának Németországban is elvette hitelét. E kiválóképen francia intézmény folytonos belevegyítése a rendőri jog, ujonczozás, adó-becslés, egyházi- és iskolai jog vitás kérdései feletti közjogi igazságszolgáltatásba, Németországban mindig csak félreértésekre vezetett s a fogalmakat a jogállam-

Sokkal fogyatékosabban alakul ellenben az *egyenese* adók körüli igazgatási jog. Az állam szüksége és az első császár hatalma elhatározó volt ugyan a telekadó egyenletes rendezésének, különös személyi adók csoportjának és adópótlékok rendszerének keresztülvitelére. De jövedelmi adóra az alkotmányos kormány nem tudott szert tenni, mivel ez ellen az érdekképviselőben a legerősebb érdekek csoportosulnak össze. Az angol rendszer, mely az összes kerületi és községi szükségletekre átható telekadókat, az állami szükségletek fedezésére átható jövedelmi adókat ismer, önkormányzat által képzett társadalmat feltételez.

Kölcsönhatásban áll ezzel a becslés alapján kivetett adók körüli igazgatási jogszolgáltatásnak felettébb fogyatékos volta. Csak adómentesség és adóleszállítás iránt emelt jogigényekre nézve vannak a praefektura-tanácsok határozni hivatva, mentesítések számára fennállott jogi utnak régi megszokása alapján — s hogy ez mily bőven vétetik igénybe, tanusítja, hogy például 1864-ben a praefektura-tanácsok 233,000 határozata közül nem kevesebb mint 205,000 vonatkozott adófelszólamlásokra.

A részrehajlatlan mértékmegszabásra, magára az anyagi becslésre nézve azonban ez igazgatási rendszer semmiféle jogszolgáltatást nem képes találni. A mennyiben a községi kötelek közreműködnek, elégségesnek

ról összezavarta. Legczélszerűbb a franczia »droit administratif« e tisztán tételes alakulatát minél kevésbé elegyíteni a közjog feletti igazgatási jogszolgáltatás kérdésébe. A mennyiben Németországban megkísérlék utánozni, azon ajándékok közé számítható, melyek minél előbb kerülnek vissza az ajándékozó birtokába, annál jobb.⁴⁰⁾

tartják a becslést foganatosító államhivatalnok mellé bizonyos számu érdekelt felet rendelni és ezt az »önkormányzat« egy nemének tekintik. Minthogy azonban az adókötelesek érdeke maga nem képes teljes és igazságos becslésre, annál kevésbé pedig a birodalom különböző kerületeiben és megyéiben történő becslések egyenletességére nézve biztosítékot nyújtani: minden irányadó és döntő hatalomnak szükségkép az államhivatalnok kezében kell maradnia. Ekként a szabad belátásra bízott becslésnél minden valóságos mérték megszabás a tiszta administratio hatáskörébe esik. A felelősség közigazgatási útja s egy fogyatékos, minden megbízható bizonyítási felvétel híjában levő eljárás az adóbecslésnek a praefektúra kezében teljesen önkényes jelleget kölcsönöz, mi által az egyes a koronkénti államkormányval szemben kényszerfüggésbe jut. Sajátságos vallomás az, ha Franciaország újabb törvényhozása azon indokból utasít vissza jövedelmi adót, mivel arra más mint »teljesen önkényes« eljárás nem található.

IV. A városi igazgatásban a francia törvényhozás a gazdasági igazgatásra nézve conseil-ek rendszerét alkotá, ellenben az államtörvények minden felelős foganatosítását az elmozditható helyi praefektre — maire — ruházta. A rendőri-, adóügyi, katonaelelmezési-, szegényügyi igazgatás körüli intézkedést -- az angol Selfgovernment ez egyetlen tárgyat — a társadalmi felfogás egyáltalán nem számítá az önkormányzat köréhez; az kizárólag a praefektség lajczolatába lett utasítva. A folytonos vezetés és gyámkodás államhivatalnokok részéről nem vezethetett a községi élet önállóságára s az igazgatási jogszolgáltatást e téren is kizárja. Csupán a községek számadásai (comptabilité publique) tekintetében gyakorolja a prae-

felelősségi tanács a joghatósági felülvizsgálatot felelősséggel a számvevőszékhez.

V. Az *egyházi* igazgatás körében már az ancien régime ismert igazgatási joghatóságot az államtanácsnál, egyházi tulkapások elhárítása végett és a gallikan egyház bizonyos szabadalmainak oltalmára. Az alkotmányos államban gyakori miniszter változások s az államalkatok folytonos változása növekedő hátrányban volt a római katolikus egyház szakadatlan egységével és a római Curia következetes politikájával szemben. A klerus és egyházi rendek befolyása — az ellenkezőnek gyakori állitgatása daczára — folytonosan növekedőben volt. Az *apellatio tamquam ab abusu* s az állam többi fenségjogainak kezelése oly kevés erélylyel történt, hogy a gallikán egyháznak még létező kiváltságai és az államtanácsnak említettük igazgatási joghatósága inkább csak a nyugvó jogok közé számitható.

VI. A *tanügy*, az elemi iskolától fel az egyetemig, a forradalom napjai óta elismerésre méltó törekvések tárgya volt. A társadalom azonban változó államalkatai közben még nem tudott annyi erőre szert tenni, hogy az egyház *hitvallási* kényszere helyébe az állam *oskolai* kényszerét helyezze. A nemzeti művelődés éppen úgy nélkülözi tehát az átható törvényes alapot, mint a katonai szervezet. Az arra vonatkozó törvények általános meghatalmazások, melyek a központosított vezetés lényegét az állami hatóságokra bizzák. E mellett az »oktatás szabadságának« neve alatt a papság és egyházi szervezetek döntő befolyásra tettek szert a nemzeti művelődés minden rétegeire.

Igazgatási joghatóság intézményeként az 1850. máj. 7. törvény által történt ujjaalakítás után *megyei tanácsok* alakitvák a praefekt elnöklete alatt (tagjai: két felügyelő,

papok, államügyészek, két bíró, a megyei tanács négy tagja) részben jogszolgáltatási teendőkkal. Hasonszerű az *akadémiai* tanácsok alakulása az iskolai beligazgatásra nézve. Mind a kettőtől folyamodhatni a miniszter elnöklete alatt álló közoktatási tanácshoz.

E tanácsokban is hiányzik a hivatalnoki elemnek szerves összeköttetése a kerületekkel és megyékkel, a birtokos osztályok komoly közreműködése és épen ezért az önálló jogszolgáltatás is a tanügyi jog terén. ⁴¹⁾

Ekként minden egyes terület tanusítja, hogy a közjog körében állandó igazgatási jogszolgáltatás az államnak társadalmi szempontból felfogása alapján nem keletkezhetik. A társadalom »souverainitása«, mely a jogi államot *elben* tagadja, a társadalom helyi tevékenységében sem képes az önuralkodás akaratát és megszokását újra megszerezni. Az, mit ez alakulatokban önkormányzatnak neveznek, magában foglalja ugyan a társadalom jogos igényét helyi érdekeinek szemmel tartására, de semmit sem tartalmaz a Selfgovernment államképző erejéből, mely csupán az államügyek öngyakorlásán alapszik. A nemzet jogi érzékének fejtésére a gazdasági (községi) ügyek ilyen ellátása két emberöltő óta csaknem oly befolyás nélkül maradt, mint a számos részvénytársulat igazgatótanácsaival s választott igazgatóságaival. ⁴²⁾

A »parlamentarismust« vádolják mindez állapotok alapokaként, a mikor a parlamenti jogállamnak minden alapelvét felforgatták. Miután az angol parlament és Selfgovernment minden jogi fogalmát meghamisították, miután minden institutióból, mely a társadalmat az állam szolgálatára hívja, oly intézményeket alkottak, melyek az államot csupán a többség érdekeinek teszik szolgájává, panaszkodnak, hogy ily alkotmány sem az egyesnek biz-

tos jogvédelmet, sem az összeségnek politikai szabadságot adni nem képes.

Az 1870. évi francia kormány három emberöltő óta első lépett forradalmi program nélkül az ügyek élére. Németország sem fog annak belátása elől elzárkózhatni, hogy jogának bonyolodottságát amaz elméletek befolyásának köszönheti.

VII. A francia tanok visszahatása.

Franciaország alkotmányos eszméinek visszahatása a Németországban uralkodó fogalmakra és alkotmányelvekre nem a francia nép iránt elfogult előszereteten, hanem azon ellenállhatlan befolyáson alapszik, melyet a társadalomnak hasonnemű fejlődési fokozatai az emberek foglalmaira gyakorolnak.

A szabadságharczczal megifjulás érzete szállta meg a német népszellemet. Poroszország társadalmi törvényhozása, a szellemi művelődés egyenletes haladása, a viszszanyert önállóság érzete a nemzetet messze felülemelte a régi birodalmi állapotokon.

Ha a népszellem mégis elégedetlenkedett, ennek oka Poroszországra nézve első sorban az abszolút kormányforma egyoldalúságában, az állam és társadalom közti belső kapocs hiányában feküdt.

A valóságos *kormányzat* még teljesen a hivatásszerű hivatalnoki kar kezében feküdt. Társadalmi öntevékenység létezett ugyan a helyi igazgatás alsó rétegeiben. Városokban új törvények eleveníték fel azt. Vidéken fenállott még a falusi bíróságban, a rendőrség, adószedés és iskolai igazgatás egyes functióiban. De a tevékenység

sokkal inkább alárendelt és egyenetlen volt, hogysen képes lett volna az összeséget politikai öntudatra ébresztetni. Minden összefüggő állami tevékenység a hivatalnoki karnál volt és ennek kezében is mélyreható munkafelosztás következtében egyoldaluvá lett.

A birói hatalom a tanult jogászok, az igazgatási joghatóság a magasabb igazgatási hivatalnokok kezében volt.

A törvényhozó hatalom inkább mint valaha visszavonult a fejedelem szűkebb minisztertanácsa körébe.

Állam és társadalom rideg elkülönzése épen a jóllét és közmívelődés terjedésével teremti meg növekedő mérvben a viszonttegyesítésre irányuló törekvést. Az »államban résztvevés« az öntevékenységtől elszokott társadalmi rétegek előtt itt is csupán a törvényhozó és együttormányzó parlamentben résztvevésnek jelentkezik, de soha sem úgy mint résztvevés a felelős igazgatásban és jogszolgáltatásban. A régi rendi társadalom ama résztvevés tekintetében ragaszkodott a kuriák, birtokrendiségek és testületek régi alakulataihoz. Az új gazdasági társadalom lassanként az adófizető osztályok választási kamaráit tekintette egyetlen mintaképének.

Az államakaratra törvényhozás és miniszteri felelősség, adómegszavazás és az államháztartás megállapítása által gyakorlandó irányadó befolyás igénylése tekintetében nagyobb összhang volt a régi és új rendek közt, mint maguk hitték. Ép úgy ellenkező irányban arra nézve is, hogy egyik oly kevéssé törődött felelős állami tevékenység felvállalásával, mint a másik.

Ebből az 1815-től 1848-ig terjedő időszakban kormányok és nép közt feszültség állott be, mely a korábbi rajnai szövetség államaiban találta első megoldását ál-

landó első kamarával bíró képviseleti alkotmányok alakjában; míg Ausztria és Poroszország hívek maradtak az abszolút kormányalkathoz és közös visszatörési rendszabályokra egyesültek.

Ausztria hagyományos politikája és népességi viszonyainak sajátzerűsége következtében csak a rendi jogok és a régi egyház véduraként foglalhatott állást és a conservatív politika nyitját egy egész emberöltőn át az államhatalom teljes passivitásában vélte felfalálni.

Poroszország ellenben megifjult erővel fogott új nehéz feladatok megoldásához. Három irányt kellett egy mással kiegyeztetnie:

1. az új *igazgatási rendszer* továbbfejlesztését;
2. az ujonnan keletkezett szabad *gazdasági társadalomnak* továbbfejlesztését;
3. mindkét elemnek *újra egyesítését* országos és birodalmi constitutionalis alkotmányban.

Első feladata volt: az egykori birodalmi államnak nyugoton és keleten fekvő felette különneü töredékeit, melyek birtokába jutottak volt, egy és ugyanazon *igazgatási jog* által egybekötni és egységes állami öntudatra emelni. E feladat betöltése egy derék, jól iskolázott hivatalnoki karnak jutott osztályrészül, mely azt kielégítő módon teljesíté is. Az általános hadkötelezettség alapján kifejléshez jutott a népies hadsereg és honvédség. Az általános tankötelezettség alapján a falusi oskolát és egyetemeket egyaránt felölölő tanrendszer vert biztos gyökeret. Sikerült a protestáns egyház két nagy ága közt egyesülést hozni létre, mi az uralkodó ház és nép közt egységnek szilárdítására vezetett. A városi szerkezet ki lett terjesztve az országnak új részeire is. Az iskolákban és egyetemeken képzett hivatalnoki kar csak most lett képe-

sítve irányadó hivatásának egyenletes betöltésére. Tartományi kollegiumok és miniszteriumok az értelmiség gyűlhelyeivé lettek, az ujonnan alakított államtanács az új törvényhozás folytonosságának közegévé vált. Rend és takarékoság — a porosz állam régi hagyományai — megőrzék jól kiérdemelt hírüket.

A *társadalmi reform* továbbfejlesztésének *második* feladata azonban már komoly akadályokká ütközött. Az 1807 óta életbe léptetett mélyen beható rendszabályok természetüknél fogva számos és hatalmas érdeket sértének meg s — mint minden átható reform — a sértett érdekek hiveit egy táborba hajták. A leginkább sujtott tartományi nemességnek gyűlhelye az udvarnál volt, hatásköre a magas államhivatalokban, hatalmas pártfogója a korona szellemdús örökösének személyében. Ez oldalról támadt a társadalmi reformnak ellenzéke, mely korán megbénítá az állami kancellár tevékenységét s a német szövetséggyűlés politikájával lépett állandó kapcsolatba. Ez ellenzék messze célzó tervei azonban akadályra találtak III. Frigyes Vilmos vonakodásában komoly órában elfogadott elveket feladni s ünnepélyesen adott ígéreteket visszavonni. A monarchia ebben — maradandó becsületére — hű maradt úgy rendeltetéséhez, mint szavához. A társadalmi reform visszaszerezte volt az államnak az elvesztett erőt. A jobbágyság megszüntetése, a földbirtok felszabadítása és a gazdasági erőknek minden irányban kifejtése által ugyan lazábbá tette a családi köteléket és feloldá a birtok és munka közti reális kapcsolatot. Másfelől sokszorozott terheket rótt az adótörvényhozás és hadkötelezettség által a megifjult társadalomra. A régi rendek, mint születés, hivatás és birtok szerint zárt osztályok ez által alólról felfelé irányuló szétbomlásnak indultak. Ez

uj társadalomban nem létezett többé »polgári és parasztrend«, de a helyett a birtoknak, az anyagi és szellemi munkának számtalan uj alakulata. A »lovagi rend« birtoknélküli születési renddé és születési előjogok nélküli birtokos osztálylyá vált szét. Bármily alkalmatlan volt is a dolgok ez uj rende a társadalomnak épen legbefolyásosabb osztályára nézve, az mégis következetesen fenntartva és fejlesztve lett. Az uj társadalom fejlődése kereskedelem, kézmű és gyáripár terén, a földbirtoknak és mezei munkának hűbéri és patriarchalis terhek alóli felszabadulása mind továbbhaladt. Vasutak és részvénytársaságok kezdetben aggályra, majd értelmes támogatásra találtak. A vámegylet alapítása által a német szövetség ellenére a nemzeti politikának egyik legfontosabb része lett a szabad gazdasági társulás hathatós elésegítésével kapcsolatba hozva. Felvilágosult nemzetgazdasági alapelvek tekintetében, karöltve értelmes államgazdasággal, e kormány korának összes »alkotmányos« államait megelőzte. A régi rendi érdekek minden ellenszegülése daczára az uj társadalom positiv irányban, a mennyire az állami uton történhetett, leghatalmasabb lendületet nyert. De be kellett vallani egyuttal, hogy az ekként gyarapodó társadalom a középosztályok növekvő jóllétével, a munka szabad szerződési alapon nyugvó jellegével, az adó- és haditerhekhez járulás fontos voltának öntudatában részt követelhet magának az állami életben, épen úgy mint Dél-Németországban s a nyugoti szomszéd országokban tevé és hogy elébb-utóbb összeütközésbe kell jönnie a tartományi nemesség ósdi kiváltságaival és a hivatalnokság kizárólagos jellegével.

A harmadik feladat: e társadalomnak ujra egyesítése az államigazgatással alkotmányos monarchiában és a né-

met összállalkotmányban, ily körülmények mellett mindannyi közt legtöbb nehézségbe ütközött.

1815-ben »*rendi alkotmány*« lett azon időtájt nagyon is homályosan felfogott értelemben ünnepélyesen ígérve.

Ez ígélet beváltása az igazgatási jognak egyenletes kifejlését feltételezi és Poroszország joggal hivatkozhatott arra, hogy elébb különböző nemű tartományainak tömörítésével kell elkészülnie. Ezzel vonatkozásban állott azon épen oly helyes eszme, hogy az alkotmányos állam kifejlésének *alólról*, kerület és község útján kell *felfelé* történni. Az 1808-ki városi rendezés ehez a helyes alapot egy fontos és nehéz pont tekintetében vetette meg. Törekedni kellett, hogy az önkormányzat ugyanazon elvek szerint a vidékre is kiterjesztessék és a vidéki földbirtok ugyanazon alaprendszer szerint az új igazgatási jog öntevékeny szervévé váljék. Ennek elérésére következő volt szükséges:

1. a »községi előljáróság« még földbirtokhoz fűződő jogositványainak átvezetése az államhivatal kötelességére és felelősségére az önkormányzat elvei szerint;⁴¹⁾

2. a *községi terhek* régi rendszerének átalakítása a *községi adók* szabályozott rendszerévé, feltételezve a natural gazdaság pénzgazdasággá változásának folytonos haladása, a szegény-, tan- és utépitési ügy növekvő szükségletei, és annak szüksége által, hogy a hűbériségnek apró birtok- és falusi kerületekre szakadozott elemei egymás közt és a városokkal egyenlő adóláb által legyenek összekötve;

3. a *községi adófizetők képviseletének a hatósági önkormányzattal összekötése* a kerületi kapocsban, a községi adók emelkedő jelentőségének természetszerű következményeként. Elkerülhetlen volt ez az új gazdasági társada-

lom törekvései mellett és alkalmazható mintára talált az 1808-iki városi szabályzatban.

Ekként lehetséges lett volna aztán a hivatalnokság egyeduralmát az állami teendőknek kerületi és községi kapocsban *önkormányzati uton* végzése által kellően ellensúlyozni, a nagy birtokot az önkormányzat segélyével elébbi állásához és jelentőségéhez juttatni, a gazdasági társadalom és az abszolút állam közt növekvő ellentétet alólról felfelé kiegyenliteni.

De itt lép közbe a monarchia végzetes tévedése, midőn a feladatot, mely *a mai birtokosztályok által a mai igazgatási jog szerint gyakorlandó önkormányzatban* állott, visszájára fordítá, a rendi birodalmi állam elmúlt pompájában keresvén a jelen teendőinek mintaképét.

Leverő, de a történelemben rendszeresen ismétlődő jelenség, hogy az állami élet legnagyobb haladását nyomban követi a téves lépés, mivel a társadalmi visszahatás annál erősebben jut érvényre. Minél nagyszerűbben haladott Poroszország a társadalmi törvényhozás és igazgatási reform terén a birodalom ujra felállításáig, annál meglepőbb a növekedő eszmeszegénység és az államkormányzatban uralkodó homályosság a szabadságharcz idejétől fogva. Mig a társadalom részvétlenül viseli magát az átalakulási mozgalom közepette, irányadó körökben a sok vitatkozás daczára sem található egyáltalán egyetlen pozitív gondolat is arra nézve, hogy a két új alap miként függ össze egymással a mai Poroszországban.

Bizonytalan tapogatózás után végre is a régi rendi alkotmány eszméi jutottak az 1823—1829. évi kerületi és tartományi szervezetekben érvényre, oly szellem kifolyásaként, mely tényleg pozitívet akart alkotni, de ellentétben a birtok és államigazgatás újjáalakulásával, el-

lentétben az önkormányzat alapelvével, az állam és társadalom valódi lényegével, de ellentétben mindenek fölött magának a porosz államnak fejlődési menetével.

A *jogi egységnek* az egykori világi és egyházi területek számtalan töredékeiben tömörítése helyett az országos törvények revisiója mellőztetett, idő és erő a tartományi és helyi jogok újra felelevenítésének kísérleteire pazaroltatván.

A helyett, hogy a királyi *törvényszékek* a régi rendi maradványok eltörlésével szilárdabb állást nyertek volna, rendszeresen fenntartották és helyreállították a földesuri ítélőszékeket.

A helyett, hogy a földesuri *rendőrséget* a kerületek hatósági önkormányzata helyettesítette volna, még megerősítették amazt és a földesuri- és parasztkerületeknek szétválását lehetőleg elősegítették.

A helyett, hogy a porosz *városi szervezetek* célszervezeteknek bizonyult elveit a *vidéki* kerületekre is kiterjesztették volna, a város és vidék közti ellentétet a hatósági igazgatás és községi adók rendszerében még mélyebbé tették.

A helyett, hogy a városi tanácsok mintájára a kerületi tanácsos (Landrath) oldala mellé is több *tiszteletbeli* igazgatási tisztséget állítottak és a nagy birtokot újra a személyes öntevékenység megszokásához vezették volna, az egykori birodalmi kerületi szerkezet mintájára: »kerületi rendeket« alkottak, nem az állam igazgatási törvényeinek végrehajtó közegeiként, hanem a saját jogból fenálló rendek felelevenítéséül.

A helyett, hogy a városi szerkezethez hasonlólag a gazdasági szükségletek számára és a kerület igazgatási

bizottságaiban résztvevés végett az *adófizetők választott képviseletét* alkották volna, kísérletet tettek egy »polgári- és parasztrend«-nek gyenge, a célnak meg nem felelő képviseletével, mely a lovagrend tulnyomó számával szemben csak az »*itio in partes*« gyakorlásában talált védelmet.

A helyett, hogy a jövő birodalmi alkotmány alapját a nagy községi kötelékek hatósági *önkormányzatában* megvetették volna, a tartományokban és kerületekben urak, káptalanok, lovagok, polgárok és parasztok rendi képviseletét hozták létre, kik nem hogy állami teendők együttes végzésében találkoznának, hanem mesterségesen elkülönzött érdekesoportokként vannak egymással szembe állítva; — nem egyéb ez, mint a földbirtok pusztá képvisellete önkényes rétegek és számok szerint.

Az önkormányzat fogalmának társadalmi felfordítását, melyet Franciaországban az újkori gazdasági társadalom kedvéért a forradalom vitt végbe, Poroszországban a monarchikus törvényhozás eszközölte a régi rendi társadalom előnyére.

Tette pedig ezt azon hitben, hogy *történeti* fejleményeket teremt, holott e rendiségek és virilis szavazatok — átvive a tartományi tanácsosok kis igazgatási kerületeire s összszefüggésben a modern igazgatási joggal — valami teljesen új valának, miként azt csak politikai műkedvelőség teremthetné, tekintet nélkül a mai igazgatási törvényekre és a mai gazdasági társadalom természetére.

A társadalom *állami alakulására* és *egyesülésére* ez intézmények minden jelentőség nélkül valának. A Self-government minden értéke ugyanis csak az *állami* teendők öngyakorlatán nyugszik; míg e kerületi és tartományi rendek által végzendő jelentéktelen községi ügyek még

magokat a kiváltságolt osztályokat sem voltak képesek kielégíteni.

De még egyéb sokkal rosszabb is volt ez alkotásban. Mig ugyanis az adófizetők jogos követelményeit megtagadta, egyuttal szerves *ellentétbe* hozta egymással a vidéket és városokat, a lovag- és parasztbirtokot s egész emberöltőre kiterjedő társadalmi viszályokat és pártellentéteket teremtett, melyek IV. Frigyes Vilmos ez alkotásai nélkül ilyképen soha nem keletkezhettek volna. Doctrinair elzárkozottságban jöttek létre, hijjával a javíthatásnak belülről, közös országos képviselőten nyugvó támasz nélkül, a rendi és helyi elkülönzés szellemének javíthatlan hordozóiként.

E törvényhozó szemei előtt ugy az állam, mint az egyház terén nem a monarchia által teremtett új alapok tovább fejlesztése, hanem az *ügyek ideiglenes rendezése* lebegett, mely a királyság rendeltetésével, a mai államigazgatással, valamint a mai birtokviszonyokkal kiegyenlíthetlen ellentétben volt és maradt.⁴²⁾

Ezen ideológiához a porosz monarchia feladatára nézve még hozzájárult a rendőri gyakorlat; leggyűlöletesebb üldözése mindennek, mi a német szövetségből vette kiindulását, a mi pedig épen azon köröket ingerelte és keserítette folyvást, melyekben a nemzet szellemi vezetése nyugodott.

A társadalomnak minden ujjaalakítása a gazdálkodó osztályokat általában elidegeníti az államtól s a tömegekben a materialismus iránt ébreszt érzéket. Csak a monarchia kezdeményezése terelhetette vissza e felfogást az államhoz. Egyedül az volt képes kellő időben fűzni össze kerületben és községben az állami teendők átvállalásának kényszerét a honvédelmi és iskolai kényszerrel

és ekként helyreállítani ama »szerves összeköttetést«, melyet minden oldalon annyit emlegettek.

A végzetes »félreértés«, melyről később oly gyakran volt szó, azon alapult, hogy ama válságos időkben az elhatározó ponton maga az állam szervezte azt, a mi államellenes. Csak ebből értheti meg az utókor, miként volt lehetséges, az hogy jól igazgatott államban, mely uralkodó házának oly nagy hálával tartozik, a mivelt, régi megszokás szerint loyális osztályok, sőt a mi több a hivatalnokoknak is értelmesebb része az államtól elidegenült s kormánya ellen kedvetlenséggel és bizalmatlansággal volt eltelve.

E korszakban nyertek a *francia* eszmék a constitutionális alkotmányról ellenállhatlanul tért. Az abszolutismus elleni tiltakozás általános »alapjogok« alakjába önti követeléseit. Az elégedetlenség a kormányzat alapirányával a törvényhozásban közvetlen résztvevést és a »törvényhozó test« és felelős miniszterek útján együttkormányzást követel. Minden a mi e kettő közt fekszik (a társadalmi érdekek ellentéte, az állam gyakorlati, öntevékeny ismerésének szükséges volta, a jogrend követelményei a népfelség önkorlátozására) e felfogás körén kívül esik, miglen azt a rideg való öntudatra nem hozza.

A szövetségi törvényhozás által megszorított *sajtó* igen tökéletlen képet nyújt a német társadalom azon időbeli hangulatáról. A délnémet kamarák tárgyalásai és a politikai iratok azonban megközelítőleg felismerhetővé teszik, miként töltik be *Constant Benjamin* eszméi és 1830 óta az alkotmányosságnak látszólag fényes eredményei Franciaországban és Belgiumban — a kort mind inkább társadalmi alapeszmékkal és teszik a Rotteck-

Welcker felé iskola előrehaladt eszmekörét a mivelt osztályok uralkodó felfogásává.

Ez eszmekör Poroszországban észrevehető mozgásba jött, midőn IV. Frigyes Vilmos 1840-ben trónra lépett a pedans burokratia ellen épen nem titkolt ellenszenvvel, a Metternich-féle politika kicsinyes üldözési rendszerének mellőzésével és sokat ígérő biztatásokkal az állam- és egyházban létesítendő ujjaalakítás és a német népelet nemzeti óhajainak kielégítése iránt. Tragikus végzet volt, hogy a szellemes uralkodó hangulatteljes beszédeit mindig más értelemben vették, mint mondva voltak. A kölcsönös félreértések miatti panaszok azonban ama »kettős szellemen« (miként Humboldt Sándor ezen időben nevezé) alapultak, mely két évtized óta a porosz államiságban meghonosult volt.

A király a »mű betetőzése« alatt kerületi és tartományi rendjeinek *egy főrendi- és egy háromrendi kuriába összefoglalását* értette, a mi azután 1842-től 1847-ig a közvélemény ellenzése daczára állhatatos kitartással fenn is tartatott. A gyújtó szónoklatok, melyek ezen első porosz országgyűlésen felhangzottak — kifejezése valának az *új* társadalomban a rá erőszakolt alak daczára is ellenállhatlanul működő szellemnek, mely ily alakulatokból már rég kinőtt volt.

Az által, hogy a kormány kedvencz művéhez mégis mereven ragaszkodott, az állam a döntő pillanatban elveszté a közvéleményt vezérlő befolyását.

Ehhez az önalkotta feszültséghez járult a *német szövetség* élheteretlen siralmas állapota, mely a nemzet öntudatával minden összefüggést, a közvéleményben a becsültetés utolsó szálát is elveszté, melynek összes tevékenységét és tétlenségét végül maga a porosz kormány

illette legsujtőbb itélettel, — pedig egy foederativ állam szervezésének nehéz feladata még kevésbé volt ó-rendi eszmék alapján kivihető! Poroszország ez által egyszer-smind a német társadalom egyetemleges ellenzésével szállt szembe.

A mindenfelől tornyosuló ellentétek erőszakos megoldást sürgettek, mely csak Poroszország elszánt vezetése mellett s következőleg harcban Ausztria ellen volt képzelhető.

A megoldás azonban oly uton történt, melyre addig kevesen gondoltak.

Midőn 1848-ban Franciaországból még egyszer indult ki egy erőszakos forradalmi lökés, mely a birtokos és munkásosztályokat egymással tömegesen állítá ellensé-gül szembe, a népesség nagy tömege Németországban is erőszakos mozgásba jött és a kormányok — mint ez Franciaországban is történt — a birtokos osztályoktól el-hagyva látták magukat.

A tömegekben fellépő társadalom most az államban résztvevést forradalmi hangon követelte, melyet sokkal inkább idéztek elé az állam és egyház rendi alakítására irányult hiu kísérletek, mint három évtized visszatörő intézkedései.

Miután a kapcsolat IV. Frigyes Vilmos kuriáihoz és rendi szerkezetéhez lehetséges nem volt, nem maradt egyéb hátra a társadalomra, mint egészen visszatérésnél általános, egyenlő szavazatjog által, mely mindig az állam új-alakításának alapeszméjére jut, a francia Constituante mintája szerint.

Ez alaphangulatok öszhangzó jogi szerkezetre nem

vezethettek. A természettől nyert mérséklet és megfontolás daczára kitünt, mily mély eltérés van a német társadalomban is birtok és munka közt az életnézetek tekintetében; hogy vidék és városok, munka-adók és munkások, kis és nagy birtok, papok, orvosok, tanítók, írók az érdekek heves tusájában csak az államhatalomnak lehető legrövidebb uton hatalmukba kerítésére gondolkodnak. Az államról felállított összes bölcséleti jogeszmények e tusában nem soká elveszték érvényüket, a mivel osztályok irányadó befolyásukat, az államkormány tekintélyét, mely nélkül jogi állam megalapítása lehetlenné válik. Az uralkodó elméletek egyike sem volt képes a tömegek továbbmenő, Franciaországban helyelyel-közzel megvalósult követeléseivel szemben mérséklőleg hatni.

Az ily hangulatok közt hozott határozatok csak az államról tisztán *társadalmi felfogásnak* lehettek kifejezése; azok a jogi és állami rend érdekében minden más alkotmányban tett fenntartásokat »túlhaladt álláspontoknak« tekintettek. A társadalom eredeti alap- és választói jogairól, a népfelségről és az államhatalomról, mint a társadalomnak pusztán végrehajtó hatalmáról szóló tanok, az állami szükségletek megszavazásának abszolút jogát és a miniszterek politikai felelősségét hirdető eszmék oly hasonnemű jelenségek, melyek Franciaországban és Angliában is feltűntek a társadalom és állam közti szakadás időszakában.

A társadalom erjedési folyama közben, melyet Németország századok óta nem látott, kellett volna a választott népképviseléseknek Berlinben és Frankfurtban egyidejűleg Poroszország és a német összállam alkotmányának *tartós alapjait* megvetni. Még hozzá a

porosz nemzetgyűlés bizottságának hét heti munka alatt kellett tervezetét befejezni.

S mindamellettt újra tanusitnia kellett a történetnek, hogy a társadalmi pártok irányelvei a nemzetek életében a folyton változó elemet, az állandó állami intézmények által fejlesztett népszellem a nemzetek állandó örökét képezi. Az utókor elismerni és méltányolni fogja, hogy ez alkotmány alapszerkezetében még mindig visszatükrözi a *német jogi államot*, úgy a mint ez az országos közjogban kifejlődött volt s a mint az alkotmány-czikk következő felsorolásában előttünk áll.

I. A *végrehajtó hatalom* egyedül a *királyt* illeti (45. cikk), személye sérthetetlen (44), méltósága örökletes az első-szülöttség rendje szerint (53), a korona javadalmazása örök időkre van megállapítva (59).

A végrehajtó hatalom magában foglalja a parancs- és tilalom jogát s következésképp a rendeleti jogot (45.106).

A király képviseli az államot *kifelé* a háboru-üzetés, békekötés és államszerződések kötésének jogával (48).

A kormányhatalom *bent*, magába foglalja a hadsereg vezérletét, a birói, rendőri és pénzügyi hatalmat, (45 és köv.) a miniszterek és összes államhivatalnokok kinevezését, kik törvényszerű tevékenységükben megmaradnak (45. 98. 110).

A jövő *önkormányzatban* is a *királynak* marad fentartva a tartományok, kerületek és járások összes főnökeinek kinevezése és a községi eljárások megerősítése (105).

II. A *birói* hatalmat a király nevében »független,

semmi más, mint a törvények tekintélyének alávetett bíróságok» gyakorolják, életfogytiglan alkalmazott *állandó* személyzettel (86—93). A német törvénykezési szerkezet alapelvei, jelesen a birói személyzet *kinevezése*, a *jurisdictio ordinaria* szilárd alakulata meghagyatnak, a birói személyzet esküdtszékekben nyer támogatást (94). Az *igazgatási jogszolgáltatásra* rendelt hatóságok változatlanul megmaradnak (96, 98, 110); illetékességi összeköttetések kiegyenlítése külön »*ítélőszék*« feladata; a bűnváddal fellépés hivatali hatalommal visszaélés esetében függetlenné van téve feljebbvaló hivatalos hatóság beleegyezésétől (96. 97).

III. A *törvényhozó hatalmat* (állam és társadalom szerves összeköttetésének megújításaként) a király és két kamara gyakorolja (62).

A kamarákat — a monarchia törvényhozó tanácsaként — a *király* hívja egybe, nyitja meg, napolja el és zárja be (77). Mint legfőbb királyi tanácsnak minden tagja csak saját testülete körén belől felelős és a King's Council megfelelő előjogaival van felruházva (77).

A parlamenti jogok közt legfelül áll a *törvényhozás* (62). Második sorban az *államháztartás* megállapítása (62. 99), mely hasonlóképp törvény által történik (99); a »fennálló« adók és illetékek az államigazgatás részére biztosítva maradnak (109). A közigazgatás feletti ellenőrködés feliratok, kérvényeknek a kormányhoz utasítása, tények megvizsgálására kiküldött bizottságok által történik (82. 83), legvégső esetben a miniszterek vád alá helyezése által az alkotmány megsértése miatt (61).

Mindezek az *országos* közjog és az országrendi alkotmányoknak hagyományos alapelvei. Csakhogy a régi rendi szerkezet helyébe a mai társadalomnak repra-

sentativ-rendszer által képviseltetése lépett. A képviselés mérvét az állami szolgáltatások (adók) képezik. A választó kerületek később vidéki és városi körök szerint állandóan lettek megállapítva. Ez alapvonásokban az angol parlamenti jog valódi alaptételei is feltalálhatók. Mind e tételek azonban épen nem konservatív pártok és államférfiak érdeme, benne voltak azok már — német szokás és német államjogi felfogás kifejezéseként — a konservativek által kigúnyolt »Waldeck-féle alkotmányban«.

Ez alaprendszert azonban az eszmék egy második sora metszi át, mely a társadalmi constitutionalismushoz tartozik, mint szükségképi eredménye azon körülményeknek és hangulatoknak, melyek befolyása alatt ez alkotmány létre jött.

Az idők rohamos zivataros iránya eleinte „alkotmányozó gyűlést” sürgetett, melynek az egész államot a társadalom eszméi szerint kellett volna újjáalkotnia. De majd megelégedett az »egyezkedés« elvével a később az államhatalom kezdeményezését (octroyálás) is elfogadta.

Elkerülhetlen maradt azonban bizonyos *társadalmi nézetek* felvétele, melyek a nemzeten azon idő szerint uralkodtak, melyek úgy kormánykörökben, mint az ellenzék-nél, az első úgy mint a második kamarában uralkodó eszmékként újra meg újra felszínre kerültek.

A társadalom mindenek előtt »*alapjogait*« követelék, melyek részint az előbbi igazgatás visszaéléseiben találták indokukat, részint a mai társadalom általános követeléseit tükrözik vissza. Mindkét szempontból közel fekvő mintául szolgált a belga alkotmány, melyet a porosz

nemzetgyűlés sietős munkája közben követett. Elismérésre méltó ovatossággal tetemesen mérsékelve lettek azonban a mintának socialis sallangjai. A legtöbb tétel szerkesztésénél a tényleges porosz közigazgatás lebegett szem előtt és a minta e szerint lett javítva és kiegészítve. Az igazgatási törvények egyes részleteikben természetesen nem állottak világosan a legkülönbözőbb társadalmi körökből összekerült képviselők szeme előtt. A nyelv hajlékonysága lehetővé tette ekként gyakran ellentétes eszmék mellett szerezni többséget több értelmű kifejezések által. Azon nézet azonban, mintha ily tételek segélyével lehetséges volna alkalmazható jogot alkotni (sőt épen az összes igazgatási jogot, a mennyiben a társadalmat érdekli) és azon nézet, mintha az alkotmányra letett eskü elégséges volna arra, hogy e törvényeknek rendezett jogszolgáltatás által értelmezését helyettesítse, közös tévedése az összes társadalmi osztályoknak.

Ekként keletkeztek a „*poroszok jogairól*” szóló kimerítő cikkek (3 — 42).

Legsürgősb követeléseinek kielégítése után a társadalmi gondolatmenet az állami szerkezet összeállításához ér megfordított sorrendben: a törvényhozó, bírói és végrehajtó hatalom útján.

I. A *törvényhozó hatalom*, mint a »nép« saját joga, volt a fogalom, mely a társadalmat az absolutismussal és német szövetséggel ellentétében évtizedek óta betöltte. A nemzetgyűlés még az »Isten kegyelméből« említését is törölni akarta a király cziméből. Még a későbbi kamarák sem türték az »alattvaló« szót, mint az állami souverainitasnak társadalom felett állását jelentő kifejezést. Ez eszme a 62-ik cikkben nyert kétértelmű kifejezést: a törvényhozó hatalmat a király és két kamara *közösen*

gyakorolja. A politikusok most »törvényhozási tényezőkről« beszéltek, mely kifejezés alatt a második kamarát döntő, a más kettőt kiegészítő tényezőnek tekintik.

A társadalom ekként szervezett képviselétével szemben a miniszterek *felelősök* (44. cz.) azaz *politikailag* felelősök a kamarai határozatokkal egyezésért, de nem felelősök *jogilag* a törvények megtartásáért; a *jogi* felelősség a társadalmi felfogás értelmében alárendelt s maig is függőben marad (61. cz.) E felfogásnak megfelelően a miniszterek azonnal a kamarákkal jönnek összefüggésbe (60. cz.) és a kamarák a miniszterek közvetítésével azonnal a király után sorakoznak, míg a végrehajtó hatalom közegeire csak később kerül a sor.

Mennyire a *törvényhozó testben* fekszik a társadalmi alkotmányeszmék súlypontja, tanuságul szolgál a kamarák alakulásáról szóló határozatok felettébb részletes volta (62—85).

II. A *birói hatalom* ugyan az alkotmánylevél által változást nem szenved; de azzal egyidejűleg az újjászervezési törvény által oly új alakulat áll elő, mely a német törvényszék állandó jellegét bizottságok, biztosok és bureaukratikus államügyészség intézményeibe oldja fel.

Az *igazgatási joghatóságot* sem bántja az alkotmánylevél (96. 98. 110.), de a hivatalnokirendtartás tárgyában egyidejűleg kibocsátott törvények e joghatóság főbb hivatalnokait a koronkénti miniszterek rendelkezése alá helyezik és a hivatalnokok összes jogi felelősségét közvetve a miniszterektől teszik függővé.

Az igazságügyminiszter, ki e reformokat életbe léptetvé, azokat »az új alkotmányos elv szükségképi következményeinek« jelenté ki. Jellemző marad mindazáltal a német társadalomra nézve, hogy látszólag a törvény revisió-

jának tárgyalásánál sem gondoltak az államhatalommal a kamarai többség és ennek miniszterei részéről lehető visszaélésre.

III. A *végrehajtó hatalom* fogalma nem fordul elő névszerűen az alkotmánylevélben, sőt e helyett az állami kormányhatalomnak (végrehajtó hatalom) a tudomány által megállapított fogalma a király jogaként (45.) az első helyet foglalja el. A társadalmi pártok azonban nem kötik magukat a tételes államjog vagy tudomány által megállapított fogalmakhoz. Sok idő fog még eltelni, míg egyik párt nem »a törvények pusztá foganatosítását«, a másik még homályosabban nem a »népakarat« foganatosítását fogja végrehajtó hatalom alatt érteni. S az alkotmánylevélbe tényleg be is van illesztve a tételek egész sora, melyek e gondolatmenet kifolyásai. A király bocsátja ki a »törvények végrehajtásához« szükséges rendeleteket. (45.) A rendeletek jogérvényének megvizsgálását a kamarák maguknak tartották fenn. (106.) Az államháztartás megállapítása ugyan a törvényhozás alá van rendelve, a törvénynek *alakja* azonban, az *összes* bevételek és kiadások előirányzására alkalmazva, már előre mintegy igényt foglal magában az *összes* állami szükségletek évenkénti megszavazására. (99. 100.) Ugyaníly értelme van a költségvetést túlhaladó összes kiadások utólagos jóváhagyásának. (104.) A »létező összes adók és szolgáltatások« állandó felemelése (109.) későbbi engedményként lett a másik rendszerből beillesztve és összekötés híjával maradt. Az igazgatás ellenőrzése is a kérvényeknek miniszteriumokhoz utasítása és vizsgáló bizottságok kiküldése által (81. 82.) a francia végrehajtó hatalom fogalma értelmében magyarázható.

Épen ugy az *önkormányzat* (105.) a társadalom fel-

fogása szerint helyi igazgatási tanácsosok választásaként jelentkezik, kiknek határozatait az előljárók »végrehajtják«.

Két eszmesornak mélyen összefüzdő kapcsolata fekszik itt előttünk, hasonlóan egy szövetnek fő- és oldal-szálaihoz. Az államról uralkodó két ellentétes alapfelfogásnak ez összefüzdése oly bonyolódott, hogy olykor ugyanazon tételnek eleje az egyik, vége a másik rendszerből eredt (pl. 45. cz.).

Csak rendezett jogszolgáltatás lesz valaha képes a politikai viták e kimerithetlen tárházát irányadó jogi alapelvekre vezetni vissza.

A közép Európában uralkodott leghevesebb társadalmi mozgalom közepette elsőben is octroyáltak egy alkotmányt ily alapelvek szerint, hogy azután szorgos revisió alá vegyék.

Az *állami rend* szükségességének érzete Németországban aránylag gyorsan szerezte vissza az államkormányok kezébe a külső vezetést; de nem nyugtató meg a kedélyeket a társadalom mélyen ható viszályában, melynek körén belül kelle a revisio művének történni.

A *birtok* követeléseiről irányában határozott engedményt az alkotmányban először egy mérsékelt censuson nyugvó első kamara octroyálásában, majd egy további octroyálás által az adófizetés szerint három-osztályos rendszer behozatalában találunk.

Ez utóbbi octroyálás a néppártot a választástól tartózkodásra inditá és a revisio művét a régi rendi birtokos osztályok és az új gazdasági társadalom közti egyezményre tette.

Ha tehát e revisio alkalmával nem jutottak érvényre a jogi állam alapelvei, a birtokos osztályok kénytelenek lesznek bevallani, hogy ez alkotmány *legsajátabb művök* s annak fogatkozásait nem róhatják fel a többi pártoknak.

Az új gazdasági társadalom birtokos osztályai azonban tulnyomó (alkotmányos) pártirányzatukban úgy előbb mint utóbb tényleg Constant Benjamin alaptanait tekintették általán elismert és érvényes alapelvekül. Sőt e tételeket mint mérsékelt »tulajdonkép alkotmányos« politika kifejezését érvényre is emelték.

A *régi rendi* (conservatív) párt épen oly kevésbé tartá szem előtt a Poroszországban fennálló jogi és igazgatási rendet (a Stein-Hardenbergféle törvényhozást), hanem egy többé már nem létező rendi osztályozás eszményképét s mindenek felett a tömegek lehető uralma miatti aggodalmat. A mint ez az állam erejének gyarapodásával tűnedezni kezdett, e részről sem találtak az alkotmányosság tanai többé komoly ellenzésre. A második kamarának az első felett igen is nagy tulsúlyának mérséklésén kívül conservatív részről is csak az államban résztvevésnek a *saját* osztály részére biztosítását czélzó féltékeny törekvés lép előtérbe, de sehol a törekvés az államhatalom pártatlan kezelésének biztosítékai által a jogi állam alapfeltételeit újra megszerezni.

A birtokos osztályoknak e házi perpatvara közben amaz idők alapáramlata szerint a *jobb* oldálnak kelle tulsúlyra jutnia. A mozgalom e szerint a létező első kamarán túl egy *állandó* birodalmi tanács (Reichsrath) követelésére irányult, a melyre nézve a fogalmak még mindig a legnagyobb mértékben elágaztak. Épen ezért történt oly véleményben megállapodás, mely ó-porosz loyaltitással az

új állami testnek »örökös és élethosszig működő tagokból« alakítását a korona kezébe teszi.

Nehéz idők keserű tapasztalatai után még egyszer a porosz monarchia szabad elhatározására lett bízva egy *állandó jogi rendezés* alapjait megvetni.

Vissza lett állítva az állami és jogi rend állandó képvisellete számára a királyi *kinevezés* alapelve.

A legközelebb fekvő minta e tekintetben egy emberöltő óta Bajorország, Württemberg és Szászország birodalmi tanácsainak alapját képező két alkatrészben volt feltalálható t. i. a kormányzó hivatalnoki karban, támogatva a nagybirtok hatalma által.

A birodalmi tanács egyik felét képezé: az *államkormány állandó képviseltetése* az igazgatás, igazságszolgáltatás, hadsereg főtisztjei és több oly férfi által, kik állami szolgálatban nyertek képesítést a törvények felletti tanácskozásra. A birodalmi tanács ezen állami részében a hivatalok betöltése körül eddig követett rendszer szerint egyszersmind nem csekély tekintet volt véve a földbirtokos nemességre is, annak mai jelentősége szerint katonai és államszolgálatra nézve.

E hivatalnoki elemhez a *másik* részen a *nagy birtok* elemeiben adták a kellő kiegészítést. Minthogy azonban a rendek régi szervezete alólról már felbomlott volt, a társadalom conservatív csúcsaiként a mediatisált urak és az országos alkotmány szerint velük egyenrangú főurak maradtak oly elemekül, melyek birtokuk nagysága és területeik állami jelentősége következtében a régi társadalmi rend még élő részét képviselték. Rokonságban állott ez elem a monarchiához, a mennyire a birtok nagysága lehetővé teszi az érdekek rendes mindennapi küzdelmei fölé emelkedést. Ez elemek mellé sorozták

még az evangélikus és katolikus egyház alkotmány-szerű főnökeit és az egyetemi testületeket.

Egy ily birodalmi tanács életképessége a német-orzági tapasztalatok szerint nemcsak a számnak mindkét oldalon körülbelől *egyenlőségétől*, hanem még inkább a két elem belső *egybeolvadásától függött*, ami a királyi kinevezés útján elérhető volt az egyik részen a személyes önállóság tekintetbevételével, a másikon a nagybirtoknak újra állami önkormányzathoz szoktatása által. Ily előfeltételek mellett e testületeknek összeszokása állami összeség öntudatára tényleg kivihetőnek bizonyult.⁴⁵⁾

IV. Frigyes Vilmos azonban még egyszer, Németország történetének egy második fordulópontján visszavért *egyesült országgyűlésének rendi* alapfogalmaihoz, — nemcsak az egykori urak kuriájához, gyarapítva a hivatalnokság néhány elemével, hanem sokkal tulnyomóbb mértékben három rendi kuriáinak alápelemeihez és pedig

a tartományi örökös tisztségek alakjában;

tartományi grófsági kapcsolatok alakjában, melyeknek pedig még az országrendek történeti alkotmányában sem volt alapja;

legtöbb birtokkal bíró családok alakjában, melyeknek az állami kötelékhez vonatkozásuk nincs;

a régi és állandósult birtok képviselőjének alakjában, mely nem (mint Angliában) az ország közönséges jogát, hanem attól eltérő birtokmódot képvisel és mégis az urak házának legszámasabb alkatrészét képezi;

harmincz nagyobb város rendiségének alakjában, holott a törvényhozás már rég megszüntette volt a »saját joggal bíró városi testületeket.«

Az utóbbi felettébb számos alkatelemek épenséggel

ellenkeztek az örökletességnek vagy életfogytig tartamnak az 1853. máj. 7-i törvény által megszabott keltekével.

A főosztályzatok már számuknál fogva a rendi birtokérdek alá rendelték az állam mai alapelveit.

A helyett azonban, hogy a királyi *kinevezés* legalább az állam szolgálatában öntevékenységhöz szokott mérsékelt elemeket szemelte volna ki, az érdekek e legszűkebb körében (ismét az 1853-i törvénnyel ellentétben) még *választási* rendszert hoztak be, ami csak a társadalmi érdekek fokozott érvényesülésére, de épen nem a korona állandó tanácsa kötelességeinek teljesítésére nézve nyújthat biztosítékot.

E testületnek *belső alkata* is, az elnök választása, az önadta ügyrend az érdekképviselő rendszeréhez tartozik, mely természetesen a pártalakulásokra nézve is kezdettől fogva irányadó volt.

A mai állami és jogi rend megtestesülése helyett, a mai állam és mai társadalom közt állandóan közvetítő közeg helyett — a *régi rendi társadalom érdekképviselője* keletkezett.

Változhatlanul fekszik pedig a társadalom természetében, hogy két törvényhozó test, melyek ellentétes birtok-érdekekből alakítvák: a *társadalmi érdekek feletti tusában egymást kölcsönösen kimeríti és tönkreteszi*. Egy kétfelé váló érdekképviselő az egyik alapszerkezetnek kizárólagos vagy a másiknak előnyösebb érvényesülése feletti küzdelem miatt államban és egyházban semmiféle közös alapeszmére, következőleg semmiféle szerves törvényhozáshoz nem juthat. A hivatalnoki államnak *belső összeolvasztása* a mai társadalommal mindaddig lehetlen marad, míg az állam és egyház kérdéseiben fennálló törvényhozás a

törvényhozó testületek egyikében nem szerves továbbfejtésre, hanem elvi ellenzésre talál. Ez ujraegyesülés csak akkor leendő lehetséges, ha az állami tagok erősítése és az államelleneseknek elpusztulása útján német birodalmi tanács jöhet létre.

Épen ennél fogva a két állami test e szembenállásában a jogi államnak nem megvalósulása, hanem épen *felbomlása* ment véghez, a mire nézve korunk magának végre számot adni tartozik.

VIII. A jogi állam felbomlása.

A német jogi állam felbomlása a constitutionalis alkotmány befolyása alatt 1848 óta oly módon történt, melyről az abban részes pártok aligha adtak maguknak egyszer is számot.

Oly jelenségről van itt szó, mely minden nemzetnél különbség nélkül előáll, mihelyt és a míg a társadalmi osztályok *egészben* az államhatalom birtokáért küzdenek. Oly állapot ez, a minő Franciaországban 1790 óta állandó lett, a minő Angliában a Magna Charta utáni időkben, a rózsák háboruja utáni korban, 1649 és 1688 után hasonló jelenségekkel állott elő s a milyen elő a mai Anglia újra siet. Különbség csak abban mutatkozik a nemzetek közt, hogy a német a jogi öntudat elenyészte után is még megtartani látszik állami megszokásait és érzékét a jog iránt.

Az új állapotnak nem szándékolt *előkészítése*, mint már említők, Poroszországban az 1808—17-i reformtörvényhozás által történt, mint a melynek feladata volt a közigazgatás nehézkes gépezetét eltávolítani. Épen a

központi igazgatásban uralkodott 1806-ig mozdulatlan-ság, melyről Stein-nak emlékiratai meggyőző tanuságot tesznek. Épen azért alakították át a sok főből álló titkos állami tanácsot öt *miniszteri államtitkársággá* kevés alosztálylyal, hogy a mélyen beható reformok keresztülvitele lehetővé legyen.

Az új porosz »miniszterek« azonban mindnyájan megtarták a *titkos állami tanács régi illetékességi körét*, jelesen a vitás igazgatási kérdések eldöntését, melyet mindenik szakosztály öt illető jogszolgáltatásként magához vont. Az igazgatási gyakorlat mindamellett megglehetősen változatlan maradt mindaddig, míg a hivatalnoki személyzet hagyományos eljárása tulnyomó maradt, a míg jogértő igazgatók és állandó tanácsosok fogalmazták a leiratokat, melyek az újabb igazgatási jognak egyik főalkatrészét képezék. Másodfokon még fennállottak az állandó kormányi testületek. A dolog mehetett ekként, mivel a társadalmi ellentétek az absolut államban még nem alakultak volt cselekvőleg fellépő pártokká; noha a szervezet bizonyos gyengesége már a német szövetség kivételes rendszabályainál felismerhetővé vált.

Egészen más tekintélyre tett azonban szert a porosz hivatalnoki igazgatás az új alkotmány befolyása alatt, — attól fogva, hogy a kormányon ülő miniszterek a társadalmi pártküzdelem közben az alkotmányos kormányalkatnak állítólagos következtetéseit kezdték vonni.

Az 1849-től 1858-ig terjedő időszakban oly párturalom fejlődött ki, mely Franciaország pártkormányzatának csaknem összes következményeit öntudatosan magáévá tette, nem szünvén meg a mellett arról biztosítani, hogy e kormányzat elvben conservatív, rendszerében alkotmányos.

Az 1858-i kormányváltás vegyes miniszterium alakítására vezetett, melynek igyekezete volt újra törvényszerű igazgatást létesíteni. A miniszterek és közép-pártok jó igyekezete azonban oly rövid idő alatt alig volt képes a jogi állapot biztosításának első kezdetéig eljutni.

A küzdelem, mely nem sokára a hadsereg szaporítása kérdésében kitört, évekig tartó oly összeütközésre vezetett, melyben a vitássá vált közjog feletti összes igazságszolgáltatás megtagadni látszott szolgálatát.

Ez idő alatt az igazgatási joghatóság *egyes területei* következő képet tárnak elénk, melynek lefestése ha nem is öröndetes a jelenkor szemében, de azért még sem mellőzhető.

I. *A belügy és rendőrség körében* az alkotmányos tan belga-francia minta szerint megkivánta, hogy az igazgatási személyzet legközvetlenebbül, mozgékony módon legyen a végrehajtó hatalomnak »egyöntetű» szerve. A régi rendi irány alapos okból bizott túlnyomó befolyásában a felsőbb igazgatási állomások betöltésénél és ez irányban minden ujitást készséggel fogadott. Mindkét részről meg volt tehát az egyetértés az igazgatásban »alkotmányos egyöntetűség» helyreállítására.

Első fokon a kerületi tanácsosokat (Landrath) mint elbocsátható hivatalnokokat a koronkénti miniszteri kormányzat »rendelkezésére» állítják.

Másod fokon ugyanazon »rendelkezési állapotba» helyezés éri a kerületi és tartományi elnököket.

Harmad fokon épen ugy a felelős miniszterek »rendelkezésére» állítják a miniszteri igazgatókat és államtitkárokat.

A társadalmi pártküzdelem annyira elhomályosítá

a közjog iránti érzéket, hogy sehol sem vették számba azt, hogy az igazgatás vitás kérdései felett dönteni hivatott főközegek mennyire elveszték ekként a képességet igazgatási jogszolgáltatás gyakorlására.

A beligazgatás nem sokára oly mozgalom felé vette irányát, melyben nem többé a mult alapelveinek és határozatainak, hanem a koronkénti miniszterek »programm«-jának kellett legfőbb vezérfonalul szolgálni, a mely magát az egyes kormányzati osztályok netaláni ellenmondásain is túl tudta tenni. A másodfokon most már elszigetelve álló hivatalnok-testületeket a pártszellem csak a »bureaukratia« elavult lecsapódásainak tekintette.

Az ekként megváltozott készülékkel alkalmazták a belga-francia rendszerből folyó következményeket. Először is magától érthetőnek tartották, hogy az összes hivatalnoki személyzet *pártszempontból* politikai hitvallás szerint nyerjen alkalmazást. Az igazgatás minden egyes tevékenysége, minden megerősítés, minden engedély, ipari jogositványok, még az utlevelek és tartózkodási jegyek kiszolgáltatása is — minden, mit a rendőri hatalom megengedhet vagy megtagadhat — magától érthetően pártállások szerint volt megadható vagy megtagadandó. A törvényhozás a hivatali alkalmazások, közbiztonsági rendőrség, utlevél-ügy, letelepedhetési jog, kiutasítások, iparengedélyek stb. tekintetében, eddigi értelmének megváltozásával párt-jutalomná vagy fenyegetés eszközévé vált. Annyira mentek, hogy a rossz érzelműek neveit lajstromba szedték, mely a száműzetési listáktól csak céljának kicsinyes volta által különbözött. Leginkább magától érthetőnek tekintették a kerületi tanácsos hivatását a választásoknál egy személyben állami biztos-, rendőri hatóság- és képviselőjelöltként működni.

A régi rendi (conservatív) pártnak jutott az épen nem irigylésre méltó feladat, az »alkotmányos elméletet« először érvényesíteni gyakorlatilag a porosz igazgatási szervezetben.

Az 1858-i kormányváltás által ugyan a felség maga desavouálta az igazgatás e módját. De a társadalmi pártküzdelem még oly elkeseredett volt, hogy az új belügyminiszter (gróf Schwerin) két oldalról talált kigunyolásra, midőn arra vállalkozott, hogy újra törvényszerű, pártatlan igazgatás alapelveit honosítsa meg.

Az erre következő alkotmányküzdelem más szempontokból indulva ki tüntette fel azon jelenséget, hogy a dolgok új rendjében az alkotmány és közélet legfontosabb kérdéseinek vitás értelmezése tisztán egy miniszternek személyes véleményétől függött. A kornak társadalmi alapiránya azonban ily tapasztalatok után sem tudott az igazgatási joghatóság visszaállításának eszméjével megbarátkozni. Egyik párt programja sem irányult mai napig ennek követelésére.

Kölcsönhatásban állott ezzel az összes törvényhozás terméketlensége a rendőrhatalom jogi körvonalazása tekintetében. A rendőri állam és burokratia elleni buzgólkodás daczára a porosz kamarák tevékenysége 24 éven keresztül nem volt képes a rendőri intézkedések és határozatok feletti jogi ellenőrködésnek még csak alapját is megvetni. Egy 1861-ben kiküldött kamarai bizottság hosszú estét töltött el hiában e tárggyal (hogy ne mikor 14 tag közt 14-nél több különvélemény volt!), míg végre a kamarát feloszlató rendelet e kinlódásnak véget vetett.

A rendőri igazgatás alakja volt pedig itt is — mint

mindig — az igazgatási joghatóság többi területére nézve is irányadó.

II. A *hadügyi igazgatás* körében a főhadigazgatóság megszűntével a hadügyminiszter képezte az összes törvények értelmezésére nézve a legfőbb fokot.

Az alakilag bizonytalan határ, mely abszolút államban *törvény és rendelet* közt fennáll, egy emberöltő alatt — közzé nem tett királyi rendeletek által — már jelentékeny változásokat eredményezett volt az 1815-i honvédelmiszerkezeten. Sokféle visszasságok a besorozás és a honvédségnél alkalmazás tekintetében az »ujjászervezés«-t szükségessé tévők, mely tárgyban nem sokára az 1858-i kormányváltozás után az országgyűléssel tárgyalások is folytak.

A képviselőház ellenkezését az állandó hadsereg bővítésével és a honvédség megszorításával szemben a véderőről fennálló *országos törvények* támogatták. De csak néhány szónak könnyed értelmezésére volt szükség a honvédségi szolgálatnak a »tartalékban« leendő szolgálattá átváltoztatására és az összes honvédségnek az állandó hadsereg kiegészítéseként alkalmazására. A hadügyminiszter ekként a fennálló törvények végérvényű magyarázata segélyével az új csapatrészek alakításához fogott. — A döntő kifejezések felett folyt heves vita daczára sem ismerték fel egyik oldalon sem a hadkötelezettség vitás kérdései felett határozó jogszolgáltatás szükségességét. *)

Az állandó hadsereg jelenléti állománya törzsek (cadres)

*) Épen úgy a hadkötelezettség módozatai, pl. az egyévi önkényszerre jogosultság tekintetében, melyet politikai ellen-szenvből alkalmilag meg is tagadtak. v. ö. az 1864/5. évi kérvényi bizottság jelentését 197. sz. és az 1865. jun. 7-ki kamarai tárgyalásokat. 1944. lap.

szerint az évenként közhirré tett törzs- és elhelyezési listákban 40 éven át egyformán volt megállapítva és állandóan megtartva. A hadsereg e beosztása a törvényileg megállapított kerületi beosztással is állandó vonatkozásba volt hozva. A mint az államkormány a honvédelmi szervezeten királyi rendeletek által tett változtatásokat törvényesekül tekinté, az ebből keletkezett összes szervezet is törvényszerűnek, csak törvény által változtathatónak tünt fel. Ezzel szemben azonban azt az ellenvetést tették, hogy ama rendeletek »közhirré tétel« hijával vannak.

Még erősebben szolt ama nézet mellett az alkotmányos állam alapelve, mely a népnek új *tartós megterhelését* csak az országos képviselőt beleegyezésével tartja lehetőnek. A porosz nép összes terhei közt egy sem volt pedig súlyosabb mint az állandó hadsereg gyarapítása az eddigi létszámnak csaknem másfelére. A kérdés, vajjon a nemzetnek évenként 200 millió vagy 300 millió munkanapot kelljen a hadseregben szolgálati kötelességének teljesítésére szentelni, nem kisebb jelentőségű, mint a kamarák közreműködése az államháztartás megállapításánál. Hátartalan szolgálatokra jogi államban sem az összeség, sem az egyes nem kötelezhető. Az államkormány azonban minden államjogi érveléssel szemben ragaszkodott azon okoskodásához, hogy egyetlen »közhirré tett országos törvény« sem létezik, mely a hadsereg létszámát megállapította volna.

A törvényesen kötelező rendezéshez ragaszkodás mellett még erősebben szolt azon politikai ok, hogy egy hadsereg megállapított alaplétszám hijában a második kamara folyton változó önkényes költségmegszavazásának van kitéve és ekként az angol Mutiny-Act álláspontjára jut, ellentétben az általános hadkötelezettség természeté-

vel. Az egyik oldalról a rendelet útján egyoldaluan leendő megállapításra emelt igény megteremti a másik oldalon az igényt a pénzszükséglet korlátlan megállapítására. E szempont sem tudott érvényre jutni.

A vita közben találtak azonban egy a *törvénytárban közzétett* királyi rendeletet (1820. 6. l.), mely a hadsereg létszámát hadi lábon épen úgy megállapítá, mint a törzs- és elhelyezési listákat. Még a közzétett törvényt is mellőzte a miniszteri értelmezés azzal, hogy ama rendelet csak »igazgatási szabályzat«-ként lett kibocsátva és csak véletlenül lett a törvénytárba felvéve.

Ekként a kérdés minden stadiumában kitűnt, hogy az állam alapintézményei csak *egy* miniszter *személyes* értelmezésétől függenek.

Az ezen értelmezések felett folyt vitát később az észak-német szövetség törvényhozása szüntette meg. — De egy alkotmányküzdelem mély rázkódásai sem tudták a politikai pártokat mindeddig meggyőzni arról, hogy ilyennemű vitás értelmezések jövőre nézve a jogszolgáltatás biztosítékait igénylik.

III. A *pénzügyi igazgatás* területén a főigazgatóság megszüntetése óta az adók *törvényes volta* feletti vitás kérdéseknek és felszólamlásoknak végeldöntése tisztán a *pénzügyminisztertől* függött. A mily érzékeny volt a német minden időben az adó önkényes emelése iránt, oly érzéketlen maradt a közvélemény a most keletkezett ellenmondással szemben, mely abban állott, hogy alkotmányos pénzügyminiszter döntsön végérvényesen azon pénzügyi törvények vitás értelmezése felett, melyeknek rendeltetése épen az, hogy a miniszterre nézve szolgáljanak alkotmányos korlátul.

Az adók *törvényességének* kérdése ugyan a XVIII. században a folyó igazgatástól nem volt különválasztható,

minthogy a számos mentesítési okokra és előnyökre veendő tekintetek minden átható törvényes szabályozást felettébb nehezzé tettek. A pénzügyi törvényhozás előrehaladásával mindazáltal, különösen 1820. óta a vitás kérdések a törvények egyszerű értelmezésére visszavezethetők és bíróságokra bizhatók voltak, feltéve, hogy az adószedés rendes útját vette (tehát a visszakövetelés iránti kereset fenntartásával). A miniszteri kormányzat 1861-ben el is határozá a jogi utnak ez irányban több tért nyitni. A hivatalnoki állam régi megszokásai azonban még oly elevenek valának, hogy az adók *törvényessége* feletti vitás kérdés a törvényből kizárva maradt. A mily közelfekvő lett volna az adószedést ez uton a törvényes oltalom teljes biztosítékai alá helyezni, mégis egyik párt sem követelte mai napig a jogi állam e főbiztosítékát.⁴⁶⁾

Az igazgatási joghatóság szükséges volta azonban kétségtől legerősebben mutatkozik a *becslés alapján kivetett adóknál*, melyek által az egyesnek vagyona a hivatalnoki discretionak közvetlenül van alávetve. Az igazgatásra gyakorolt alkotmányos pártbefolyás nem egyszer jutott az országgyűlés előtt emelt panaszokban felszínre, melyekben a becslésnek politikai pártállás és a választásoknál adott szavazat szempontjából részrehajló voltát állították. Még ily panaszok sem tudták azonban a közvéleményt igazgatási joghatóság szükségességéről meggyőzni. Ha a törvényjavaslatok — az önkényes eljárás korlátozására — konkrét becslési szabályokat (rules) tartalmaztak is, azokat a kamarák addig módosították és általánosították, míg minden a mi lényeges a becslést fogantató *személyekre* maradt bízva. Az adóbecslés természetének igazgatási jogszolgáltatásként felfogása a társadalomra nézve oly idegenszerű maradt, hogy azt hitték

minden rendén van, ha az adó által *érdekeltek* pusztá választása alapján bizottságok alakíttatnak, melyeket az »önkormányzat« egy nemének tekintenek. Miután azonban ily választott bizottságok az állam jogaira nézve biztosítékot nem nyújthatnak, minthogy a különböző községekben, járásokban és kerületekben nem tartják meg az adókvetés mérvének *egyenlőségét*, sőt a becslésnél egyes vidékek szerint nyilvánvalóan a legnagyobb eltérésekre vezetnek, az állam jogainak szemmeltartása egészen az elnöklő kormánybiztos, felsőbb fokon a kormányiszékek és pénzügyminiszter feladata lett, a kik mellett a választott bizottságok — a francia községi igazgatások módjára — pusztá tanácsadó testületekké süllyedtek.

Ugyane hiányok a *községi adóbecsléseknél* is megmaradtak, melyek épen úgy az *érdekeltek* többségének háttárolatára bizzák az adók *választását* és a becslésnek *egyes esetben* eszközölését, a nélkül hogy aziránt valaha tisztába jöttek volna, hogy itt tulajdonkép a mérték folyton egyenlő voltának *jogi* kérdése forog szóban.

Az absolut állam örökölt hagyta azon általános nézetet, hogy a közjövedelmek csorbitása nem jogtalan-ság és a becslésen alapuló adók feletti jogszolgáltatás egyáltalán nem tartozik a »jogi állam« körébe.

IV. A városi igazgatás területén az állam »főfel-
ügyeleti jogánál« fogva a mai igazgatás legfelső foka a kerületi tanácsosok, kormányiszékek, tartományi elnökök és egyes miniszterek kezében van. A pártiránylatok befolyása 1848 óta, különösen a hivatalnokok pártszempontból megerősítése vagy meg nem erősítése feletti versengés, engedélyek kiosztása stb. legérzékenyebben a városokat érinté; úgy nem ritkán a katonai és adótörvények vitás értelmezése is. A kereskedelmi vagy

belügyminiszternek egyszerű leirata oly terheket és pénzkiadásokat róhat a városokra, melyek messze túlhaladják egész évi adószükségletüket. Miféle jelentősége lehet általában a városi igazgatások »önállóságának«, ha jogaik és terheik a kamarák változó pártbefolyása alatt álló alkotmányos miniszter személyes értelmezésétől függenek?

A mily nagy volt Németországban mindenha a féltékenység amaz önállóságra, oly nehezen tudott a kor érzéke jogi eszközt találni annak megvédésére. Még ma is szétágaznak erre nézve a vélemények. Némelyek úgy vélekednek, hogy az állami beavatkozás egyáltalán mellőzhető, pedig hát a fennálló rendőri-, katonai, szegényügyi-, úti- és iskolai törvényeket csak nem lehet minden egyes község souverain intézkedésére bízni. Mások a »főfelügyeleti jogról« szóló záradék módosítása által vélik az önállóságot helyreállithatni, de a kellő alakot ehhez megtalálni nem tudják. Mások meg épen a választott községi tanácsosokra akarják a vitás igazgatási törvények értelmezését és rendőri határozatok kibocsátását bízni! Ily értelemben a városi szervezeteknek folyton új meg új revisióját sürgetik. Az egyetlen lényeges szempont — a rendezett *igazgatási joghatóság* — mind e helyi küzdelmek és politikai tusák mellett sem tudott mindeddig érvényre jutni.

V. Az *egyházi igazgatás* területén a kiállott nehéz küzdelmek után egy államnál sem oly szembeötlő a törvényes rendezés és jogszolgáltatás szükséges volta, mint a németnél, egyházai és hitvallásai egyenjoguságának régi és új elvei miatt.

Az »alkotmányos« államrend által azonban az egyházak ellentétes követelményei, az állami jogok megvédeése egyházi tulkapások ellen, valamint az egyesek val-

lási sérelmei is *egyellen* miniszter kezébe jutottak, kinek egyéni nézete volt hivatta mindenben, mi egyház, állam, iskola, község és egyesek közt vitássá vált — dönten.

A korábbi törvényhozás itt-ott többféleképp volt értelmezhető s a kornak nem egy kívánalmát ki nem elégíté. Most azonban a törvényhozást *elvont, többértelmű alapjogok* szelték keresztül, azaz oly általános tételek, melyeknek szövegezése ellentétes pártirányok egyezkedésének volt eredménye. Vajjon a szavazók közül hánynak volt tiszta fogalma az igazgatási törvények egész soráról, melyeknek ama határozatok következtében változást kelle szenvedniök. A főtétel: »*Minden vallásfelekezet önállóan rendezi és igazgatja a maga ügyeit.*« (15. cz.) négy szót: — *rendezni, igazgatni, maga ügyeit, önállóan* — szorított tudományosan elhatárolható értelem nélkül egymás mellé egy sorba, mivel csak ekként volt lehetséges legalább is négy ellentétes alpnézetből látszólagos többségi határozatot hozni létre. Ez volt a dolgok menete az alapjogok felett hozott más határozatoknál is. Hogy azonban a mai nemzedék ilyen tételeket 24 éven át az egyházi szabadság Magna Charta-jának, az egyház és állam közti viszony alaptörvényének tudott hirdetni, hogy ily tételeket még a mai birodalmi alkotmányba is beilleszteni igyekeznek: fel fogja jogosítani az utókort arra, hogy a mai nemzedéket a közjog minden fogalmával szemben eltomputság vádjával illesse.

Ha valahol úgy *itt* kellett volna az állam és egyház, a vallás és jog iránt tiszteletből megbízható jogszolgáltatás létesítésére törekedni. A tisztelet, melylyel a német nemzet a lelkiismereti szabadság iránt viseltetik, az egyházi igazgatás önállósítására irányzott törekvés, a theologiai nézeteknek az állam jogaival ki nem egyez-

tethető természete és mindenekfelett az állami tekintély fenntartása a római Curia igényeivel szemben e téren megkivánták volna a jogszolgáltatás teljes tekintélyét. Csak ha e jogszolgáltatás a vitás és sokféleképp értelmezhető törvények jogi tartalmát megállapítá, volt lehetséges a hiányzót és a kiegészítés lehető irányát áttekinteni.

Minthogy azonban a kornak uralkodó nézete ragaszkodott ahhoz, hogy a német népeletnek e legnagyobb küzdelemre két miniszteri szem gondjaira legyen bízva, az egyházi és politikai pártokra nézve az egész terület perlekedés tárgya maradt. Egyik párt sem vette komolyan a viszonyok jogi rendezését azt hiven, hogy saját értelmezése által már bírja azt, a mire szüksége van és ugyanezen uton többet érhet el, mint megnyit az illető időpontban a törvényhozástól várhatott. Az »alkotmányos« állam az egyházi területet különös előszeretettel tette jogi bonyodalmak főküzdterévé.

VI. A *közüktatási igazgatás* területén végre a pädagogiai, politikai és egyházi pártküzdelem találkozott a közjogi fogalmaknak teljes hiányával.

A katolikus állam már az absolutismus alatt az igazgatási rendszerek különféle változásai közt teljesíthetlen követelésekkel lépett volt fel. Az *alkotmányos* államban a pártoktól szorongatott »felelős« miniszter még gyengébb ellenállást fejtett ki. Az 1849-től 1858-ig terjedő kor visszafelé irányuló áramlatában katolikus és evangélikus pártiránylatok az állam jogai ellen épenséggel szövetségre léptek, mely képes volt az irányadó államásokat saját hiveivel tölteni be.

A tanintézetek »*felekezeti jellege*« lett most jelszóvá, melylyel a *nemzeti* nevelési rendszer egysége — a melynek alapját a törvényhozás száz év előtt vetette volt meg —

igazgatási rendszabályok után újra mellőzendő lett volna. Theológiai természetű ügyek hozták a »felekezetiesség« kifejezést először elvéve forgalomba, a nélkül azonban, hogy az a miniszterium aktáinak körén túl hatolt volna. Soha egyetlen közzétett törvény sem nyilvánította Poroszországban a népiskolákat, tudományos tanintézeteket vagy egyetemeket felekezeti intézeteknek. A porosz Landrecht tisztán az »állam intézeteiként« említi és tekinti azokat. A »felekezeti intézet« kifejezés általában jogi tartalomra és jogi körvonalokra vissza vihető nem volt, csupán általános kifejezése volt ez azon igényeknek, melyeket az egyház az iskolák bírására emelt. Ezért azt az 1850-i alkotmánylevél is szándékosan mellőzte.

A miniszteri igazgatás azonban a törvények ellenőrizetlen értelmezésének birtokában évek során át igazgatási kibocsátványaiában, statutumokban és egyes intézkedéseiben érvényre juttatta a »felekezetiesség« elvét, valamint a hivatalos statisztikában is keresztülvitte — az országos törvényhozással ellentétben — az intézeteknek elkülönítését evangélikusokra, katolikusokra és közöskére. Az új fogalom azután tovább is ki lett fejtve a tanítói személyzet alkalmazásánál, tantervekben és a tanfelügyeletnél, míg végre állam és egyház közt heves összeütközésre fokozódott.

Bármily fontosnak tekintette is a kortársak összessége a német iskola fejlődését, egy párt sem tudta magát arra határozni, hogy az önmagyarázatról e téren lemondva jogszolgáltatást követeljen.⁴⁷⁾

Ily módon ment végbe 1848. óta az *igazgatási joghatóság felbomlása a belső állami élet minden terén és helyébe*

a miniszterek és kamarák közt az alkotmány és igazgatási törvények egyes kifejezései felett folyó pártküzdelem lépett, — oly küzdelem, melyben a koronkénti hatalomnak mindig az a meggyőződése, hogy neki van igaza.

Ezzel szemben persze Poroszországnak *régi törvénykezési szerkezete* a jogi állam számára még mindig némi biztosítékot látszott nyújtani.

Az államnak szerves természete azonban úgy hozza magával, hogy a bíróságok és igazgatási joghatóság közti viszonyban az *egyiknek* felbomlása a *másikét* is maga után vonja.

A *polgári bíróságok* az 1849. évi reform által nagyobb bírói testületekké egyesítették, mi látszólag erősítésükre, de tényleg *belső feloszlásukra* vezetett. Az állandó egyes bíró helyébe változó biztosokat, az ítélő tanácsok helyébe 3, 5, 7 bíróból vagy bírói segédből álló változó bizottságokat tett az említett reform. E bizottságok ítéleteiket a törvényszéki testület nevében voltak hozandók. És e testület maga mégis gondosan ki volt zárva minden résztvevéstől azok összeállításában; ellenkezőleg részben az igazságügyminiszter, részben az elnökök, mint igazgatási közegek feladata lett a bizottságokat évről évre megalakítani. De egy új »alkotmányos« tan még tovább menve az államban koronként uralkodó pártnézeteknek is bírákra és ügyvédekre hatékony befolyást biztosított. Veszélyt ebben a magánjogi pereknek a politikát kizáró jellegénél fogva nem láttak. De ama közvetett ellenőrzés, melyet a polgári bíróságok a közjog felett is ennek körébe vágó határozataik által gyakorolni hivatva vannak, ezzel minden támaszát elveszté — miként ez nem sokára sajnosan éreztetővé is vált.

A *büntető bíróságok* szervezetében elválasztották a közvádlo szerepét a bírói tiszttól és elmozdítható államügyészség alakjában közvetlenül a miniszter alá rendelték. Ez által az összes sajtó- és egyesületi törvények, a hivatalnokok elleni bünvádi fellépés, a büntető törvényeknek politikailag lényeges összes foganatosítása az uralkodó pártiránylat szolgálatába jutott. Az ellensúly, melynek ezzel szemben a *bíróságok állandó testületi szervezetében* kellett volna állnia, e testületek említett felbontása által mellőzve lett. Vizsgáló bírák, rendőri bírák, törvényszéki osztályok, vizsgálati és bünvádi tanácsok (Raths- und Anklagekammern), esküdtszékek és az állami törvényszék (Staatsgerichtshof) egy igazgatási főnök vagy az igazságügyminiszter kinevezésétől függő változó bizottságokká, illetőleg biztosokká lettek. Három, öt vagy hét tagból álló bizottságok szolgáltattak mind három fokon igazságot bírói Collegium neve alatt, a melyhez semmi joguk nem volt. Esküdtszékek neve alatt alkottak bizottságokat, melyeket épenséggel a kormány-, illetőleg rendőri főnökök neveztek ki. Ily bizottságok állandó ítélőszék neve alatt hoztak határozatokat kamarai tagok perbe fogatására nézve az alkotmány 86. czikke ellenére. Bírói testületek neve alatt bocsátottak ki fegyelmi határozatokat, melyek a korona azon időszerénti minisztereinek támogatását a bírák és ügyészek »hivatali köteleességének« nyilváníták.⁴⁸⁾

Az elődök igen jól megértették az *állandó bírói testületek* jelentőségét.*) De a kornak érdekeken nyugvó

*) A császári hitlevél (1724. 24. cz. 13. §.) rendelé, hogy a *birodalmi udvari tanács* elé tartozó ügyek mindig in pleno tárgyalassanak és sem előzetesen, sem utólag némely deputatiók, udvari bizottság elé vagy más efféle bármily néven nevezendő

álláspontja a reformoknál csak a fizetések biztosítására, a bírák elmozdithatlanságára, szóval a hivatalnokok érdekeire gondolt; a törvénykezési szerkezet *lényegét* azonban, a jogszolgáltató közegeknek állandóságát a jogrend és a felek érdekében tekinteten kívül hagyá. A mint pedig ennek következményei később észrevehetően szembe-tűntek, a közvélemény mégis csak mindig a koronkénti igazságszolgáltatásnál becsület dolgában mutatkozó hiány iránt érdeklődött; a baj gyökere iránt, mely a bírósági szerkezetnek bizottságokra felbontásában áll, mind e mai napig érzéketlen maradt.

A bírósági közegeknek e feloldott szervezetével teljes kölcsönhatásba lépett most már a *feloldott igazgatási joghatóság* a német jogi állam régi szerkezetének gyökeres felforgatására.

A közjog *összes ellenőrzése* a polgári és büntető bíróságok által az állandó bírósági szerkezet feloldásával elveszté támasztát.

A *hivatalnoki felelősség* az államügyészség útján közvetlenül a miniszterek alá lett rendelve s továbbá még egy bizottságilag összeállított illetékességi ítélőszék megelőző határozatától függővé téve.

A *miniszteri felelősség* az uralkodó fogalmak előtt tisztán a *hatalom* kérdésének jelentőségével birt. A »*politikai*« felelősséget azaz a miniszterek függését a válasz-

rendkívüli utakra épenséggel ne vonassanak. A *birodalmi kamarai törvényszéknél*, a hol a tanácsokra osztás a gyakorlatban ép oly szükséggé vált, mint a mai törvényszékeknél — a tanács alakításának a kamarai bíró által az *elnököknek* és a vallásegyenlőség szemmeltartásával választandó és kiküldendő nyolcz *ülőknek* tanácsával és közreműködésével kelle történni. (Brandes. Geschichte der inneren Verfassung des Reichskammergerichts 1785.)

tott kamaráktól tekintették egyedül lényegesnek; a »jogi« felelősséget az igazgatás törvényszerűségéért elodázták mint a műnek alkalom szerint leendő betetőzését, melylyel sem miniszterek, sem pártok komolyan nem törődtek.⁴⁹⁾

A *törvény és rendelet közti jogi határnak* megtartása — a jogi állam és miniszteri felelősség e legfontosabb sarkpontja — az alkotmánylevél 76. cikke által a bíróságok eldöntése alól határozottan ki lett vonva és ezzel a jogi állam életere lett elmetszve. Ily fajta kérdések számára a közvéleményben érdeket gerjeszteni sem az alkotmány revisiójakor, sem később nem volt lehetséges.

Az összes *alapjogok* érdekes vitakérdések maradtak a miniszteri igazgatás és a pártok közt; azt, hogy ily kérdések eldöntésére sem miniszter, sem párt, hanem állandó jogszolgáltatás van hivatva — felfogni nem tudták.⁵⁰⁾

Még a *költségvetés megállapítása* tekintetében is — mely pedig a társadalmi alapfelfogás szerint a legelső helyet foglalja el — mindig csak a költségmegszavazási jogok bővítésére gondoltak, de aligha egyszer is ez igénynek jogi alakba öntésére.

A régi, valamint az új rendi felfogásnak törekvései épen csakis az államban elfoglalandó *hatalmi állásra* irányultak, mint a miniszteri politika a koronkénti miniszterek hatalmi állására. Önkorlátozásra törvény és jogszolgáltatás által valóságban egyáltalán nem gondoltak.

Az új alkotásu *közjog* próbakövévé az 1861. óta kezdődő alkotmányi tusa vált. A képviselők háza tagadhatlan és hivatásszerű jogával élve új hadi költeke-

zések többköltségeit megtagadta. Az urak háza az államháztartásra vonatkozó egész törvényt elvetette, hogy jogával hivatása ellen élve amaz ellenmondást eltávolítsa. Az államigazgatás e közben minden törvényes államháztartás nélkül — az alkotmánytól függetlenül — folytatta menetét. Bebizonyult, hogy a francia elv — az állam összes bevételeit és összes kiadásait bocsátani szavazás alá, nem téve különbséget törvényes és bizalmi, állandó és változó tételek között, — egy jelentős 'gü a megtagadási jognak általában hatástalanná tételével. Bebizonyult, hogy az államnak alkotmánya és igazgatása közt fennálló viszony már csak lelkiismeretbeli házassághoz hasonlítható. A jognak csupán »erkölcsi biztosítékai« maradtak.

A közvélemény mégis az alkotmány és költségvetés felett folyt küzdelem egész tartama alatt nem volt képes annak tudatára jutni, hogy közjognak jogszolgáltatásra van szüksége.

A *politikai választásoknál* a társadalom érdeke találkozáskor a jogérzettel az ellenzéket példátlan többségben küldé a parlamentbe. A külföldnek újra alkalma nyílt azon feltűnő jelenséget észlelni, hogy a német lelkiismereti meggyőződésének védelmében még a társadalmi átalakulás korszakában is felülmulhatlan. De senki sem tudott módot arra, miként lehessen az átérzett jognak biztosított érvényt szerezni. A jogérzet még ily korszakokban sem képes a társadalom mindennapi életéből kibontakozva a jogszolgáltatás érett eszméjéhez emelkedni.

Ezen belsőleg *meg nem oldható* ellentét közben indult meg a porosz miniszteri igazgatás új, sikerdus útján — az újjá szervezett haderőt egy nagy nemzeti

politika eszközévé téve — az 1815 óta megoldatlan német kérdésnek egyetlen lehető módon: állami hatalom útján megoldására.

S a jogi érzet tündezni kezdett a nemzeti érzelemben, a német nép szívének régi vágyában, az állami egység visszanyerésében.

A kormány nem csalódott feltevésében, hogy a nép minden ellenszegülése nem fogja a hadsereget megintgatni abban, hogy királyának harcra hívó szavát hiven kövesse. A nagy nemzeti czélok előtünésével a kedélyek mindinkább felmelegültek.

A mikor aztán a győzedelmes kormány a kivívott fényes eredmények után nem francia mintára szabott plebiscitummal, hanem az alkotmány egyszerű elismerésében indemnitas iránti javaslattal lépett elő, a történeteknek jóváhagyásával a végső ellenállási kísérlet is eltűnt.

Hogy állott azonban a német állami élet e fordulópontján a *jog megvédésének* ügye?

A megelőző alkotmányküzdelem után a közjognak a miniszterek *jogi felelőssége* és a közjogi *igazságszolgáltatás* által leendő biztosítására lett volna szükség, nem pedig indemnitasra Németország egyesítésének művéért. Nem indemnitási törvény, nem a kamarák hatalmi állásának és a miniszterek *politikai* felelősségének elismerése forgott itt szóban, hanem a jövőnek joga.

De lehetett-e az akkori idők közvéleményében ezen szempont számára bárhol is kellő érzékre találni? ⁵¹⁾

Ez volt az *utolsó pillanat*, melyben a jogi államnak helyreállítása a politikai pártok kezdeményezéséből képzelhető volt. Ha a társadalmi alapnézet mindamellett még ama legmagasabb emelkedettség pillanataiban is csak a

miniszterek politikai felelősségét, nem pedig a közjog biztosítását tudta szem előtt tartani: igazoltnak látszik azon következtetés, hogy a jogi államnak helyreállítása, mint egykor annak keletkezése, csak maguknak az államkormányoknak jól felfogott érdekétől várható.

A német népnek összes mozgalma az utóbbi izgalmas korszak alatt az államnak és társadalomnak az alkotmányos állam alakjaiban újra összekötését tünteti fel a hosszas küzdelmek hatalmas, visszavonhatlan eredményeként.

A birtok és munka összes viszonyainak felforgatása közben a német társadalom alapjelmében — sok tévelygések daczára — mégis változatlan helyt állt a megfontoltság és a hazaszeretet.

De épen e népnek igazság iránti érzéke nem maradhat arra nézve sokáig csalódásban, hogy *korunk fejlődésének leggyengébb oldala a jogi állam*, hogy amaz önkorlátozás, mely a közjognak tartós rendjét hozza létre, a közvéleménytől (társadalom) — saját mozgalmából kiindulva — nem várható.

És ennek oka korántsem az államférfiaknak és pártvezéreknek, kik egymást a pártküzdelmek farizeus szellemében kölcsönösen vádolják — korlátoltságában avagy roszakaratában keresendő; magának a *társadalomnak lényegében és mindennapi életében fekszik az.*

IX. A társadalmi törekvések eredménytelensége.

Miért nem tud a közvélemény a társadalmi pártküzdelem közben jogi államhoz jutni?

Mindenekfelett azért, mivel a társadalom meggyőzhetlen önámítással azt hiszi magáról, hogy a közjogot

képviseli, holott ez alatt mindenki csak *saját jogos érdekeinek* érvényesítését érti.

Kedvessé vált csalódásokból kiábrándulásra hosszabb idő szükséges. De talán elég hosszú a napjainkig átélt időköz, elég komoly a német állami viszonyokban beállott hatalmas változás arra, hogy megkisértsük visszapillantást vetni azon törekvések sikertelenségére, melyek biztosított közjogi állapotok helyreállítására voltak irányozva.

Ily számadásnál mindig legbiztosabb út az egyes területekből indulni ki, melyekben pártatlan államigazgatás szüksége naponta áll az állampolgár szeme előtt. És ezért ismételni fogjuk a fennebb rajzolt képet, mint a mai kor »jogi tükrét«.

Hol volt a mivelt világban *rendőrség és rendőri állam* felett több panasz hallható, mint a német társadalomban különbség nélkül politikai és egyházi pártok közt? De sikerült-e 20 év alatt *egyetlen* intézkedést is találni, mely a rendőrbiztosnak vagy kerületi tanácsosnak jogi korlátot szabott, mely a rendőri határozatokra és rendelkezésekre nézve részrehajlatlan kezelés biztosítékát nyújtotta volna? E pont a politikai társalgásnak, a napi sajtónak főanyagát képezte, számos realis és idealis politikust foglalkoztatott: de ugyan gondolt-e valaki komolyan joghatóságra, melynek feladata e hatalmakkal párt- és választási célokra visszaélésnek elejét venni? Ez volt a legközelebb fekvő pont, melynél a társadalomnak egyetemleg kellett volna jogvédelemre gondolni. Az 1849-től 1858-ig terjedő porosz igazgatási rendszeroly felhívást képezett ez irányban, melynél több oldalut alig lehetett képzelni. Amaz ezer meg ezer kérvény feletti tárgyalások közben, a melyekben az igazgatási törvények értelme felett folyt a vita,

merült-e fel komolyan azon eszme, hogy ez értelmezés a versenyző felek egyikét sem illeti meg, sem az alkotmányos minisztereket, sem a pártokat, sem az egyeseket személyes nézetükkel a törvény értelme felől, hanem megillet egy *jogszolgáltató* közeget? Bármennyire ellenmondók még önmagukkal is a két ház határozatai, és noha azok még különböző ülésekben is egymástól eltérőleg ütnek ki, mégis felmerül időről-időre olyas indítvány is, hogy a miniszterek minden ülészak kezdetén »igazolni« tartozzanak, miként teljesítették a többség jogi határozatait.

Az igazgatási joghatóság fenebbi menetét követve úgy találjuk, hogy a személyes állami köteleességek közt egy sincs, mely mélyebben hatna a társadalomba, mint a *személyes hadkötelezettség*. Jutott-e hosszas és nehéz küzdelem után valaha érvényre azon jogi eszme, hogy a hadi és honvédelmi szolgálat vitás kérdései felett sem a hadügyminiszter, sem a kamarák végérvényesen nem dönthetnek.

A német államéletben egy viszonyra sem tekintenek féltékenyebb szemmel, mint a telek- és iparjövedelemnek, a vagyonnak és összjövedelemnek kormány hivatalnokok önkényes belátása szerint történő *becslésére*. De eljutott-e a közvéleménynek csak egy közege is annak elismerésére, hogy a becslésnél jogszolgáltatásról van szó?

Évtizedek óta folyton sürgetik a *városok újjászervezését*. Minden reformkísérletnél — mint a községitanácsok naponként hozott határozatainál — észlelhető amaz ellenmondás, mely a község szabadnak vélt határozási joga és a kerületi tanácsosok, kormányzások és miniszterek el nem határolható főfelügyeleti joga közt létezik. De eljutottak-e annak tudatára, hogy az »önálló községi szervezet« abban

áll, hogy ily vitás kérdések felett ne igazgatási főnök, hanem jogszolgáltatás határozzon?

Egy ellentét sem szakgatta szét a német életet mélyebben, mint az *egyházi* szakadás, az *egyházi főúri jog* és az *egyházi hatalom* vitás kérdései. E kérdések a porosz államban terjedelmes törvények és rendeletek által az igazságosság és lelkiismereti szabadság szellemében oly módon rendezvék, mely a mai Európában mintaszerűnek tekinthető. De jutott-e eszébe az egyházi és politikai pártoknak, hogy a fenálló jognak az alkotmánylevél bonyolódott 15-ik cikkéhez vitás viszonya felett sem alkotmányos miniszter, sem katolikus püspök, sem evangélikus egyházi főtanács, sem kamarai többség, sem az egyesnek nézete nem dönthet, hanem ezt csak állandó jogszolgáltatás teheti.

Kapcsolatban ezzel a *nemzeti nevelésnek* összes rendszere egy század óta porosz törvényhozás és rendeletek által oly alakot nyert, mely némely elforgatások daczára még mindig legsikeresebb rendszernek bizonyult egy európai nagyhatalomra nézve. Az e tárgy körül folyt hosszú küzdelem közben jutott-e eszébe egyik pártnak, a közvélemény valamelyik közegének, egy városi községnek is: törvénytelen kívánalmak ellen a vélt alapjogok önjogu értelmezése helyett a fennálló törvények szerint leendő jogi eldöntésben keresni menedéket?

Ekként az igazgatási joghatóság egyik területén sem tudott az uralkodó felfogás a miniszteri felelősségtől független *jogszolgáltatás* elismerésére emelkedni. A peres ügyekben ítélő joghatóságnak még azon minimumát is, melyet I. Napolen az államtanácsban nélkülözhetlennek tartott, mindekkoráig kicsinyléssel mellőzték, mivel abban a hivatalnoki befolyás növesztését látták a kamarák hatalmi állásával szemben.

A helyes érzéknek és akaratnak ugyane hiánya éktelenítette el a *törvénykezési szerkezetet*. Mily kevésbé tudta a közvélemény a német törvényszék lényegét — mint az állam által betöltött, a társadalom koronkénti hatalmi és pártbefolyásától az alkalmazás állandó volta következtében független állomást — méltányolni!

Egy ezredéves történet, mely Nagy Károly óta csak *kinevezett* nép- és tudós birákat ismer, még ma sem képes kortársainkat azon kedvencz eszméjüktől megszabadítani, hogy népies ítélőszékek tulajdonkép választás által kelljen alakulnia és hogy »igazgatási ítélőszékeknek« is a kerületi lakók szabad választásából kelljen összeállítatniok. E kedvencz felfogás mellett minden jogszolgáltatás lényege mellékesnek tünt fel. A közvélemény részvétlen maradt a törvényszékeknek bizottságokra osztásánál, a jogszolgáltató közegek állandóságának minden fokon megszüntetésével szemben. Sokkal fontosabbnak tartják a hivatalnokok érdekét, elmozdithatlanságát, tisztii fizetésüknek és nyugdíjuknak perrel követelhetését. Az *ügyvédség* egész állása, független jogvédői tisztnek a jogi rend védelmére szükséges volta, az egész büntetőjognak az államügyészség által a koronkinti miniszterek »rendelkezése alá« csavarása részint meg nem értve, részint közönyösen érintette az uralkodó nézetet. Még ma is sürgetőbbnek tartják a fizetések szükséges emelését, mint az állandó törvényszékek helyreállítását.

E közöny a joggal szemben magától érthetően még inkább érvényesült minden nagy vitakérdésnél, az alkotmányos kormányalkatnak úgy valóságos mint vélt *alaptételei*nél. A társadalom ragaszkodott ahhoz, hogy főköveteléseit az állammal szemben »*alapjogok*«-ként legfelül helyezze; az ily tételek és az azok *foganatosítására* szolgáló jogi biz-

tosíték teljes hiánya közt fennforgó ellenmondás nem zavarta abban, hogy ugyanazon mintára újabb meg újabb alapelveket követeljen. A társadalom megmarad annál, hogy az államhatalmat csupán »*végrehajtó hatalmá*«-nak tekintse és mindig csak arra törekedjék, hogy befolyását a miniszteri igazgatásra növelje a nélkül, hogy e hatalom *pártatlan* kezelése iránt kellő biztosítékokra gondolna. Bármennyire elégteleneknek bizonyultak két évtized lefolyása alatt *az alkotmánynak* összes *biztosítékai*, mégis mindig csak újabb törvényparagrafusokat követelnek ugyanazon fajtából. Nem lesz szükséges a porosz alkotmányküzelmek sorát ismételni; mert a midőn az egyesnél hiányzik a jogi öntudat minden egyes kérdésre nézve, mely őt a mindennapi életben érinti, még kevésbé létezhetik jogi öntudat az állam általános alapjai tekintetében.⁵²⁾

Mind e jelenségek nincsenek sem *időhöz*, sem *helyhez* kötve. Az összes gazdasági munka átalakulásának századában az emberi szellem ellenállhatlan egyoldalúsággal az államtól el, és a társadalom felé fordul. A vagyonszerzés és birtok érdeke minden életkört betölt, minden gondolatot elébb a társadalmi létre és saját jólétre szoktat irányulni és ezen álláspontból mérni meg az összeség létének állandó és erkölcsi föltételeit. E jelenségek azonban az európai nemzeteknél ott tűnnek fel leg-erősebb mérvben, a hol a társadalom visszanyerte a részvevést az államban, az államakarat foganatosítását (az igazgatást) azonban mint elébb ugy azután is kizárólag a hivatásszerű hivatalnoki kar kezei közt hagyta.⁵³⁾ E tüne-
ménynek már teljesen hasonló megjelenése is igazolja azon következtetést, hogy a jogi érzék és jogalkotó

eszmék hiánya magának a társadalomnak lényegében fekszik.

Az egyesnek törekvése a társadalom magánéletéből indulva ki először is csak azon terhes kötelezettségek és korlátozások *elhárítására* irányul, melyeket reá az állam ró. Csak ha már az adóteher és hadkötelezettség egyenletes rendezés nyert, áll elé a magasabb igény az államban tevékeny résztvevésre.

A mi e törekvésben egyenletes, az az »*én*«-nek álláspontjából indul ki, tehát a saját előnynek előmozdítására irányul, nem pedig a mások érdeke által követelt önkorlátozásra és önuralomra. Egy bölcsészeti elmélkedés az állam felett tűzheti ki ennek állandó céljául a közjót, egy nemzet megfontoló jelleme mérsékelheti a társadalmi alapkövetelések rövidlátó önzését: de áthatóan egyenlő csak azon törekvés marad, mely a *saját* előnynek, a *saját* osztály érdekének erősbitésére és emelésére irányul.

Ha lehető volna mindazon követeléseket, melyeket egyesek valamely államban szóval és írásban *egyetlen egy napon* támasztanak, — megragadni, egymás melléállítani is kivihetőségükre nézve vizsgálat alá venni: annyira ellentétes törekvések zürzavara mutatkoznék, hogy többé senki se merné azt állítani, hogy az államnak e nézetek összességét azaz a »*közvéleményt*« kellene maga helyett kormányozni hagyni.

A mai társadalom maga is átlátja ezt s értelmes belátással *nézeteinek szervezéséhez* fogott. Szükség van kölcsönös megértésre, a főpontokban megegyezésre, érthető fogalmazásra, az érvényesítésben némi következtetességre. Az eszközök mai tökélyesbülése e célra: a *napi sajtót*, az *egyesületeket*, a *választási rendszereket* és *politikai pártszervezeteket* alkotta.

De képes-e a szervezet egy nemzetnek jogi öntudatát megteremteni? Ez minden önmegismerésre nézve az elvileg megoldandó kérdés.

I. A társadalom közös törekvései *első helyen a napi sajtóban* — mely nagy rétegek átlagos áramlatait karolja fel — találják kifejezésüket. Első helyen említjük a *napi sajtót*, mert ez növekedő módon keríti hatalmába az összes társadalmi eszméket, egymás mellett és ellen folyó áramokban fogja össze és Németországban is felszí magába minden más politikai irodalmat, mely ma már csak annyiban juthat érvényre, a mennyire azt a napi sajtó feldolgozza. Miként az *állam* szolgálata élethivatássá fejlődött, úgy a *társadalom* szellemi szolgálata is egy külön személyzet élethivatásává válik s mint az állam-szolgálat központi, tartományi és helyi közegekre oszlik. Ugyanazon sajtó, mely korábbi nemzedékek idejében a szellemi és polgári szabadság kivívásának tényezője volt, most továbbfejlesztésében a társadalom uralomra jutásának az állam felett válik főközegévé. A jogi államra nézve ebből *circulus vitiosus* keletkezik.

Ha az egyesnek törekvése mindig saját előnyére irányul, nem pedig önkorlátozásra és önuralomra mások érdekében: ily nézetek összesége sohasem eredményezhet *jogi* rendet. A napi sajtót a mai társadalom nélkülözhetlen életszervének ismerhetjük el; de semmiesetre sem képes az egy nemzetben *jogi öntudatot* és *akaratot a jogra* ébresztetni, ha mindjárt az erre törekvésben *első helyen* talán éppen a német sajtó áll.

Korszerű vitakérdések minden *jogi* tárgyalása feltételezi, hogy: *audiatur et altera pars*; de az olvasó közönség az ellenérveket, melyek határozatlan számú más

közegekben látnak napvilágot sem át nem tekintheti, sem fontolóra nem veheti.

De az olvasó közönség nem is *akar* a társadalom más rétegeinek az övétől elvileg eltérő véleményéről hallani; az idő és erő megszabott korlátaival mindenki igazolja önmaga előtt, ha csak egy, saját alapirányával egyező időszaki lapot olvas.

A napi és heti lapok dícséretes törekvése a napi események összefüggő képét nyújtani s ítéletükben azok felett lehető következetességgel járni el — mégis soha nem képes jogi alapelveket, hanem csakis *átlagos véleményeket* teremteni és visszatükrözni; mert olvasóinak összesége bizonyos egyöntetűség daczára mégis csak szervesetlenül összefüggő egész marad.

A napi sajtó végre nem tarthatja fenn az irányelvek amaz *állandóságát*, mely jogi állásponthoz megkívántatik. Az újságolvasó közönség természetesen e tekintetben ismert módon csalódik. Senki sem ellenőrzi nézeteinek közegét hónapokra és évekre visszamenve. Az ellenmondások egyszerűen elmosódnak feledés útján.

Minde hiányok tekintetében mitsem változtathat a névtelen szerzőség akarata. Mert az időszaki sajtó folytonos keresleten és kínálaton alapszik; megszokott módon csak azok számára irhat, kik megszokottan olvasni akarják. Abban a mit ír és abban a mit elhallgat csak a társadalomnak saját eszméit tükrözheti vissza circulus vitiosusban. Ezért nem képviselheti az államnak állandó lényét. Minden önámítás e tekintetben csak azon alapszik, hogy senki sem olvassa a lapokat évekre visszamenve.

Ez alapviszony eredménye, hogy a *politikai jelszavak*, melyek iránt a társadalom időről időre megegye-

zésre jut, sohase jogtudományi természetűek s jogilag el nem határolhatók. Ez áll ugy minden általános, mint minden különös kifejezésre nézve.

Minthogy az államnak egyes tevékenysége az érdekek szempontjából jogilag nem taglalható, egyre-másra »közigazgatás« neve alá foglalják. A társadalomra nézve egyáltalában nem létezik többé *közjog*, hanem csak *közigazgatás*. A helyi érdekek csoportosítása és kezelése hasonló értelemben »önkormányzat« nevét nyeri. Ez önkormányzat azonban, melyről a közvélemény csak kicsinylő itéletet hoz, mely a politikusokat mindig csak mellékesen, mint eszköz bizonyos célhoz érdekli, képezi épen a jogi állam állandó létszervezetét. Az »alkotmány« azaz a társadalomnak az államakaratban résztvevése, marad érdekeltségének is egyetlen tárgya; az igazgatás, mely iránt maradandó érdekekkel soha sem viseltetik, foglalja ellenben magában épen amaz összes szervezetet, mely a közjog rendezésénél tekintetbe jő.

Ez általános nyelvszokás rendszere után képződik a különös is. Az egyes korszerű kérdéseknél előforduló *jelszavak* mint: a hatalmak megosztása, felekezeti és felekezet nélküli iskola, bürokrácia, arisztokrácia és demokrácia, conservatív, szabadelvű és liberal-conservatív stb. jogilag meg nem állapíthatók és nem körvonalazhatók. Soha sem tartalmazznak jogi alapelvet, mindig csak érdekkövetelések összegét. Majd rokon, majd különböző értelemben tűnnek fel Német-, Franciaország, Belgium, Anglia stb. sajtójában s mégis kölcsönösen egymásra hivatkoznak, hogy ez által jogilag még bonyolultabbá tegyék fogalmukat. Európának mivel államai sajtójoknak e jellemére nézve csak fokozat tekintetében mutatnak még különbséget.

II. A társadalom *második közege*: az *egyesületi jog* növekvő mérvben lett a társadalmi érdekek tárgyalásának és érvényesítésének nélkülözhetlen tényezőjévé. A kölcsönös megértés eszközeit a személyes érintkezés és élőszó eleven hatása által gyarapítja.

De *jogi öntudatot* nem teremthet és nem fejthet ki a nemzetben, mivel ugyanazon fogvatkozásokban szenved, mint a politikai sajtó.

Nincs *alkalma* az ellenvéleményt hallani.

Nem is *akarja* az ellenvéleményt hallani, sőt rendszeren csak azok egyesülnek egymással, kik az alapirány tekintetében már eleve egyetértének.

Az egyesülés szervetlen természeténél fogva csak *átlagos véleményeket* hozhat felszínre.

Nem juthat el jogi alapelvek *állandóságára*; sőt hatásában még változékonyabb a sajtónál és minden ellenmondáson egyszerűen az által teszi túl magát, hogy határozatai különböző helyeken és különböző időben keletkeznek.

Az egyesületi jognak politikai fejlődés eszközeként *tulbecsülése* azon régi példán alapszik, melyet Anglia oly időben nyújtott, a mikor szigoruan keresztül vitt önkormányzat szabta meg a politikai vélemények alapirányát. Sajtó és egyesületi jog képezék akkor ama szükséges kiegészítést, mely által az új gazdasági társadalomnak lassanként fejlődő érdekei érvényre jutottak. E jelentőség a régi államalkatnak az új gazdasági társadalom eszmemenete által történt elárasztása óta Angliában is megváltozott. Az egyesületi jog — bármennyire nélkülözhetlen lett is az a mai társadalomra nézve — sokkal inkább az érdekek szétválasztása és ellenséges szembeállításának irányában

hat, mintsem azok kiegyeztetésére jogi önkorlátozás által.

III. A *politikai választások szervezése* mindenesetre némi előnyt mutat a sajtó és egyesületi jog centrifugális erői felett.

Európa legtöbb mivelt népének gyakorlati belátása lemond arról, hogy a társadalmi nézetek összegét *közvetlen népszavazat* (plebiscitum) által juttassa az államban érvényre. A választott bizalmi férfiak által *képviseltetése* eszméje lassanként Európán kívül is *jus gentiummá* válik. Ez eszme a társadalmilag elkülönzött osztályokat meghalározott országterületeken az állandó lakhely, szomszédság, községi élet köteléke által egyesíti, melyet még a választási jogról szolló legujabb elméletek sem mellőztek.

Nem soká eléáll természetesen a *vita a választásijog kiterjedése* felett, — mely ép oly végetlen mint az érdekek ellentéte. De ha mindjárt a férfiak és nők »átalános választási jogosultsága« által minden jogos társadalmi érdek — talán egyetlen képviselő által — viszonylagos érvényre jutna: jogi összhangra a választó testületben egyesült társadalom sem juthat. Az időszaki sajtónak és egyesületi jognak *ingatat alapja*, melyen a választókerületek politikai élete is nyugszik, okvetlenül áthat a választó testületre is.

Nem hagyhatja érvényre emelkedni minden kisebbségnek jogos érdekeit, sőt e körben csak is az erősebb érdekek többségét képviselheti és minden mesterkélt kísérlet a kisebbségeknek más helyütt érvényrejuttatására gyakorlatiatlannak bizonyul, mivel eredményében csak az erősebb érdekeknek még nagyobb öszpontosítására vezet.

De nem is akar a választó testület magára mások érdekében önkorlátozást róni, sőt inkább minden pártnak törekvése kezdettől fogva odairányul: elleneit kisebbségre juttatni.

Csak *átlagos nézeteket* képviselhet, minthogy egy kerület érdekeinek sokfélesége, melyre az egyesnek tekintettel kell lennie, a választást mindössze is *általános meghatalmazássá* teszi.

Nem hozhatja érvényre jogi alapelvek *állandóságát*, miután minden törvényhozási időszakra új választást feltételez.

A társadalom ez időszak minden *meghosszabbítását* ellenzi, csak hogy mindig pillanatnyi érdekei legyenek képviselve. A társadalom már a középkorban izgalmas időkben *egy évig* vagy még rövidebb időig tartó parlamenteket kívánt. A törvényhozási időszakok rövidsége jogi elveknek a parlamenti életben kifejlésére nézve legfőbb akadályul szolgál.

Alapelvekért pedig minden felelősséget a társadalom a titkos szavazás által — mely mindenütt érvényre jut, hol amaz az államszervezet urává kezd lenni — hárít el magáról. A felelősség nélküli népfenség ez alapelvének teljes keresztülvitele által végre oly állapot keletkezik, melyben a szó szoros értelmében *senki* sem akarja a felelősséget az államhatalom cselekedeteiért magára vállalni, miként annak példáját Franciaországban láthatjuk.*)

*) A parlamenti rendszer az ingatagságban és irányelv nélküliségben fekvő alaphiányát csak ott győzheti le, a hol mint Angliában a választott alsóház House of Commons azaz a hol a tartományi és városi kerületek az állami teendők szokásszerű igazgatásából indulva ki nyilvános szavazás útján hosszabb időszakra választják képviselőiket.⁵⁴⁾

Mindenki pedig, a ki a parlamentbe igyekszik jutni, kényszerülve van választóinak természetéhez alkalmazkodni. Képviselőjelölt, ki az államszervezet pozitív *jogi alapelveit* akarná választóival megértetni, e célját nehezen, a képviselőséget még nehezebben érné el.

Épen ezért a választási mozgalmakra nézve lehetetlen *jogi* irányelveket tartalmazó *pozitív programmokhoz* jutni. A választási bizottságok alakításánál minden erre irányuló kísérlet sikertelennek bizonyul. Még a legközelebb álló »politikai párthivek« egyesülése sem érhet itt célra. A szerkesztésnél annyi módosítás, aggodalom és fentartás tűnik elé, hogy csak kevés általános és sokértelmű tétel marad meg, melyek még ily alakban is ritkán élnek túl egy törvényhozási szak tartamát. E szerint tehát a választási rendszer alapján sem juthatnak érvényre a »jogi állam«-nak változhatlanul egyenlő irányelvei.

IV. Végre a *választott törvényhozó testre* is szükségkép áthatnak mindazon tulajdonságok, melyek összes alapjainak jellegét képezék.

Igaz, hogy a parlament gyülekezete a korona legfőbb tanácsának összes attribútumaival van körülvéve, közvetlenül az államkormány mellé sorakozik, gyűléseiben és bizottsági tanácskozmányaiban a legfőbb államigazgatás közegeivel jó érintkezésbe, az államügyek sokoldalúsága, fontossága és összefüggésben tárgyalása által a helyi és osztályérdekek fölébe emelkedik és ekként a társadalomtól egy fokkal távozik.

A francia társadalom e veszélynek mindig tudatával birt. A parlamentek rövid tartamán kívül a mandatum *kötelező* voltának kellett a képviselőt ez állami befolyás alól elvonni.

Angliában az alsóháznak az állami önkormányzat kötelékeiből alakulása és személyzetének aránylag állandósága teremtette meg tényleg a whig-ek és tory-ek államjogi alapelveit.

A német kamarákban is a népesség állami megszo-
kásának és a választó testületekben gyakorolt valóságos
önkormányzatának mérve szerint az *állam* felé hajló
(közép-) pártok képezik rendes időkben a többséget, a
tiszván társadalmi (szélső) pártok pedig a kisebbséget.

De a mai viszonyok közt Németországban sem tagad-
hatja el egy képviselő testület sem társadalmi érdekek-
ből *eredését* és a sajtó, egyesületi jog és választási szer-
vezés útján történt alakulását. Előtérben a régi és új
társadalom érdekei szerint történt pártalakulás (conser-
vativ és liberalis) marad, mely csak másod sorban lép
államjogi alapelvekkel kapcsolatba. Minden kísérlet a
kamarai pártok számára positiv állami alapelveket tar-
talmazó programmokat találni, sikertelennek bizonyul.
A pártok alakulása — bármennyire szolgáljon is ez tájé-
kozásul a tárgyalás alá veendő kérdésekre nézve — épen
oly erősen hat más irányban arra, hogy a társadalmi ér-
dekek háttere a szavazásnál döntő befolyásra jusson.

A parlamentarismus e fogyatkozásait ellenei élénk
színekkel rajzolja, tisztelői feltételesen elismerik. Sőt
minden párt egyetért azokra nézve, ha a rajz az *ellen-
pártra* szorítkozik. Az önámitás e pontban megvalósítja
az evangelium képletét: mely a gerendáról saját, a szál-
káról felebarátunk szemében szól, és áll ez azon pártról is,
melyet a Poroszországban létező állapotokért kiválóan
illet a felelősség.

A régi rendi társadalom a fő állami tisztségek tulajdonó birtoka által első sorban volt hivatva a monarchia jogi alapelveit — melyek a porosz állam »történeti« rendszerét képezik — államban, községben és egyházban fenntartani.

Önmagát *conservativ* pártnak nevezte — mintegy visszaemlékezésül azon hivatására, melyet talán képes lett volna betölteni, ha nem IV. Frigyes Vilmos rendi törvényhozása alakítja párttá és az 1848. év kihágásai által ingerelve nem tereltetett volna visszafelé haladó utra.

Az ekként keletkezett pártszervezetben azonban nem a porosz (Stein-Hardenberg-féle) törvényhozásnak államban és egyházban *fennálló* jogát védelmezte, hanem régi rendi eszményeket és érdekeket, melyek a szabad gazdasági társadalommal, — egyházuralmi eszményeket, melyek a porosz állam lételével ki nem egyeztethetők.

Ideje lesz számot adni arról, hogy a porosz alkotmánynak mely alapelvei köszönik a »Waldeck-féle alkotmánylevélnek,« melyek a conservativ párt érdemeinek keletkezésüket? Az alkotmánytervezetek elleni kifogásaik családi hitbizományokra s egy némely rendi érdekre vonatkoztak, de soha sem a jogi állam létfeltételeire.

Legsajátabb alkotásukban: az *urak házában* még a királyi kinevezés is a rendi választások érdeke alá van rendelve. Ügyrendjében és pártalakulásaiban a »korona állandó tanácsának« szelleme még nem tudott helyet foglalni.

E párt az államhatalomnak 1849-től 1858-ig teljes birtokában a porosz igazgatást annyira bemocskolta az

alkotmányos *pártgazdálkodás* jellegével, mint soha egy párt sem azelőtt, sem azután.

Vajha e körből csak egyetlen hang is felszólalt volna, megdorgándó a kormányzásnak a monarchikus jogi renddel ellenkező ily módját és követelve a baj orvoslását. Még az isteni világrendnek földi prófétája sem talált abban pártvezéri minőségében az igazság örök alapelveivel ellenmondást. Nem a párt önkorlátozása, hanem az uralkodó herczegnek elhatározása vetett véget a kormányzás e módjának.

Az erre nagyon is hamar bekövetkezett alkotmányküzdelemben oly kérdések megítélésére, minők: az országos képviseletnek joga a nép új állandó megterheltetéséhez szavazatával járulni, a korona legfőbb tanácsa tagjainak szólásszabadsága, a bíróságok sérthetlensége, — sokkal kevésbé volt szükség tudományos miveltségre, mint egyszerű érzékre a jog iránt és lelkiismeretességre.

Ez volt az az idő, a mikor a párt és felsőháza hivatásában — mint a fenálló állami rend oszlopa — megnyerhette volna a nemzet bizodalmát, épen úgy a mint az alkotója előtt lebegett eszmény — a Lord-ok háza — az angol történet megfelelő szakában a nemzet bizodalmát kiérdemelte.

E párt még az állam szükséges belszerkezetére nézve is mindig a földesuri rendőri hatalom, patrimonialis ítélőszékek, virilis szavazatok, tartományi rendek álláspontján állott, sohasem tudott az állami önkormányzat alapelveinek magaslatára emelkedni.

Az egyházban és államban egyaránt saját hatalmi állásáért, sohasem a jogi államért küzdött. E párt vezetése alatt épen úgy, mint e párttal küzdelemben az igazgatás felbomlott jogi szervezete helyreállani nem tudott.

Ma már be lehet ugyan vallani, hogy a francia alkotmányosság uralkodó eszméi e czélt *más* miniszteri igazgatás alatt sem érték volna el. De az ellenpártok azon kedvező helyzetben vannak, hogy mindeddig nem kellett a felelősséget a közjogi alapokra nézve egy pártminiszterium homogen alakításával magukra venniök. Tanácsos mindenestre a kölcsönös szemrehányásokat mellőzni, mint a melyek által a jövőnek jogi állama sem lesz soha megte-remthető.

A pártok eddigi ellentétei a német életre nézve általában nem kimeritők. A német individualismus a társadalomnak mindig felettébb nagy részét -- mely egy meghatározott párthoz sem akar csatlakozni — tartja vissza. Az ilyenek a józan ész alapján majd »egyszerű honpolgár«, majd »tisztességes ember« minőségükben fenntartják nézetüket az állam kellő rendezése tekintetében.

De a társadalomnak még a pártokon kívül álló e részében is a jogi államnak kevés kilátása lehet életre ébredésre. Ezen tiszteletreméltó társaságban kétségkívül nem lesz olyan található, ki ne vallaná magát a »törvény és jog legteljesebb tisztelete« hívének. De ennek is megvan a maga bibéje.

A »tisztességes ember« ugyanis *törvény* alatt nem a fenálló országos törvények összeségét érti, hanem rendesen csak az *alkotmánylevél rövid cikkeit*, melyekben az azon időszerinti jognak kátéját véli feltalálni. E cikkek olvasása közben a kor politikai színvonalán képzei magát, — azoknak saját felfogása szerint értelmezése által a jogi államot hiszi megmentve. »*Törvény*« alatt mindig csak oly korlátot képzel, mely *mást* kötelez. Először mindig másoktól követeli, hogy a törvényt tiszteljék és másoknak, kik az ő érdekeit sértik, a törvények nem tisztelését veti szemére.

Saját vélt igényeit megszorítani vagy azoktól elállani egy pozitív »törvény« kedvéért, — melynek lételéről csak melleleg és kénytelen kellelten szokott tudomást venni — éppen nem fekszik »tisztességes ember« természetes hajlamában.

De ha elhatározza is magát jogi önkorlátozásra, az mindig aggályos fenntartással történik. Mindig fenntartja magának a jogot arra, hogy a fenálló törvényeket *saját* legjobb belátása szerint értelmezze. És miután mindenki arról van meggyőződve, hogy saját érdekeit jól fogja fel, az azokra vonatkozó törvényeket is szükségképen értenie kell. Ezért mindenki magától érthetően világosnak tartja a közjogot, a mennyire őt illeti. A jogtudósok iránt teljes elismeréssel viseltetik a *magánjog* minden szakkérdésében. De hogy a közjogban is volnának nehezen érthető törvények jogilag körülírandó értelemmel, mely csak a megelőző és egyidejűleg érvényes törvényekkel, a mai igazgatási jog összes rendszerével összefüggésben határozható meg, — arról közjogi kérdések terén soha meggyőzni nem lehet. Tanácsot vitás magánjogi ügyben elfogad ugyan s ebben követi ügyvédének utasítását, mint akár orvosa tanácsát. A jog legnehezebb részére a közjogra nézve, a mai igazgatás mélyen gyökerező és tagolt rendszerével — annyi a szakférfi, a hány érdekelt van, a hány ujságolvasó, annyi szakértő.⁵⁵⁾

A *társadalom lényében* magában rejlik tehát a lehetetlenség: a földesuri, valamint a paraszt-gazdaság, úgy az iroda mint a műhely, a mezei- vagy városi munka, tudomány és művészet életnézeteiből a jogi államhoz eljutni. Az uj-, közép- vagy ó-kor egy népénél sem indult ki a jog iránti érzék a magánélet köreiből, hanem csak a társadalomnak állami megszokásai-

ból állandó intézményekben. A német társadalomtól sem lehet oly önuralmat követelni, melyre soha egy nemzet sem tett szert társadalmi erőinek önkéntes működéséből.

Megtörténhetik, hogy a német társadalom a közlebbi években rendkívül kedvező feltételek mellett ilyenü visszapillantások által annak felismerésére jutand, hogy az érzék a közjog iránt saját köréből még nem ébredt fel és még nincs ébredőben.

De még e felismerés küszöbén is új önámitás veszélye áll elé. A munkafelosztás eszméje annyira uralodik az ujkori gazdasági életen, hogy megfogható és megbocsátható, ha a társadalom a jogi eszméket, melyeknek maga hijjával van, az önuralmat, melyre maga nem képes eljutni — különös üzletszerű hivatásként a *jogászok* tiszteletreméltó osztályának gondjaira bizza.

Bármennyire megtisztelő volna is e megbizátás a jogászokra nézve, mégis szigorú vizsgálat alá veendő a kérdés, vajjon *a jogász-osztály a társadalmi érdekek alapáramlatának befolyása alatt képes-e egymagára megteremteni a jogi államot?* és e vizsgálat a legszigorubban teljesítendő még azon veszélylyel szemben is, hogy ezáltal egy kedvencz önámitással több megy veszendőbe.

X. A német jogászok törekvései.

Habár a jogászok hivatalos és hivatásszerű tevékenysége nem képes is a közjog iránt hiányzó érzéket visszaszerezni, ebben korántsem rejlik szemrehányás a jogász karral szemben, hanem az minden idők tanúsága

szerint csakis a jogász feladatának természetszerű korlátotságából következik.

A jogértők a népeletben első fellépések alkalmával a (társadalomból kifejlődött) szokásjogban átszállott anyagra találnak, melyhez lelkiismeretesen ragaszkodnak s azt logikailag bővítik. A jognak elvszerű továbbfejlesztése ellenben gyülekezetekben határozatok által történik, a hol a jogtudók a megértés közvetítői, de nem a jognak alkotói, a melyekül a társadalom önkormányzó osztályai szerepelnek. Ez alapviszony egészben tovább is úgy marad. Még az abszolút állam is, mely az önkormányzó társadalom helyébe a hivatásszerű hivatalnokot teszi a törvény megvitatásának közegévé, nem ad a jogásznak mint új jog alkotójának kizárólagos helyet.

A jogászi hivatás szokásszerű gyakorlása élénk érzéket ébreszt az illetőkben a *magán- és büntető jog* helyes kezelése és azon teljesen jogosult tudat iránt, hogy e jogszolgáltatás az állam alapszerkezetéhez tartozik. A gyakorlati jogász élethivatása betöltésében mindig *conservatív* e szónak jogi értelmében, akár haladó, akár conservatív irányhoz tartozzék ott, a hol de lege ferenda van szó. De a jogi szabályozás, melyet a társadalom nagy osztályainak ellentétei az *államigazgatás* mindennapi menetében találnak, a jogász hivatásának közvetlen munkakörén kívül esik.

Már pedig a reformatio ideje óta a közjognak oly *újjaalkotása* vette kezdetét, mely sem a középkor jogképzéseinek, sem a recipiált római jognak mintáját nem követheti. A fejedelmek hadi-, birói-, rendőri-, pénzügyi- és egyházi hatalmának gyakorlása bizonyos alapszabványokhoz ragaszkodik, melyek foganatosítása a

hivatalos közegek feladatához tartozik. E hivatalnokok tevékenysége utasításokban, szabályzatokban, rendeletekben, sőt részben már alakilag közzétett országos törvényekben öszpontosul. Igazgatási jog és igazgatási gyakorlat folytonos egymásra hatásukban antik kifejezés szerint: uj jus extraordinarium-ot alkotnak ott, hol eredetileg önkényes jog állt parancsolólag és tiltólag. Uj jogfejlésről van itt szó, mely messze tulszárnyalja a földesuraság *saját* joga és az alattvaló *saját* joga közti ellentét középkorias eszméjét. Uj jog ez az *állami kötelességek* teljesítésére nézve, melyeknél a részrehajlatlan kezelésnek ellenőrzése magától a végrehajtástól szabály szerint el nem választható marad. Ez uj joghatóság személyzete a rendes bíróságokéval párhuzamosan alakul a három folyamodási fok és testületi szerkezet rendszere szerint. Az intézkedő hivatalnokok a XVIII. század óta, mint »kamarai tisztek« külön hivatali állást képeznek, mely a birói állással szoros kapcsolatban, de mégis önállóan fejlődik.

Ez *igazgatási joghatóság* nem uj foglalásként, hanem a jogi állam továbbfejlése- és bővítéseként sorakozott a fenálló bíróságok mellé. A hol e két joghatóság egymásba vág, a bíróságok megtartják hagyományos szabad állásukat. Ők döntenek mindenütt, hol magánjogi czim jó az igazgatási joggal összeütközésbe; kezelik a büntető jogszolgáltatást; önállóan értelmezik az igazgatási törvényeket is ott, a hol azok magán- vagy büntetőjogi ítélet alapját képezik.

A XVIII. század jogászai a bíróságoknak és igazgatásnak ebből kifejlődött állását a birodalmi és területi állam történetileg keletkezett eredményekint vették át. Elismerik, hogy az országos közjogban a bíróságok ille-

tékessége a magán-, büntető-, pénzügyi jogra és magán jogi czimnek az állami hatalom jogával összeütközésére szorítkozik. A »szerzett jogok» fogalma képezi a polgári jogszolgáltatás határát (*jus specialis titulo acquisitum*, Pütter Inst. jur. publ. §. 119.). Az állami főhatalom jogainak gyakorlása körül felmerülő vitás kérdések az »igazgatási hatóságok» hatáskörébe esnek. A hatóságok illetékessége tárgyában különböző államokban kibocsátott rendeletek csaknem szó szerint visszatükrözik a jogászok azon időbeli tanát, a jogászok tana viszont az illetékességi törvényeket (I. Struben, von Berg, Hommel, G. L. Böhmer és másoknál).

Az országos közjog szempontjából a birodalmi törvényszékek által a rendőrség, adókivetési jogok stb. vitás kérdései felett még gyakorolt határozásnak maradványait nem a létező jogrend alapjának, hanem ósdi, kevés hatással bíró, össze nem illő viszonyoknak tekintették. Nem merték egy könnyen kimondani, de a tapasztalás naponta tanusítá, hogy a területi állam ilyennemű akadályokkal nem volt képes mostani feladatainak eleget tenni, hogy egy távolálló birói testület beavatkozása a legjelentékenyebb állami feladatokat keresztülmetszette.

E tételes államjogot a birodalmi jogra vonatkozóan Pütter fejezi be, ki egyszersmind egy rendszeres *országos közjognak* alapítója. Moser János Jakab iratainak beláthatlanul felhalmozott anyagából — jogok, ellenjogok és mentesítések tömkelegéből — lett ez államjog külsőleg jól rendezett egészszé kidolgozva. Az, hogy a társadalomnak e rendi szervezése belsőleg aláásva, a lerombolásra már meg van érve, a kor legelőre haladtabb jogtudója előtt is természetesen érthetetlen maradt.⁵⁶⁾

És mégis a birodalmi államjognak tudományos befejezése után közvetlenül összeomlott maga a birodalom és vele összetört ama vékony hüvely, mely alatt az *országos államjog* a német állam új életteljes alakjaként kifejlődött volt.

Epen ezért a birodalom megszűnése a területi államokban a jogszolgáltatás és igazgatás egymáshoz viszonyára meglehetősen csekély befolyással maradt. A processualisták e viszonyt az országos államjog megszokott módja szerint adták elé és csupán egy szabatos szabálynak kerestek kifejezést, mint Gönner: »hogya a birói hatalom a polgároknak magánviszonyokban perlekedésére szorítkozik.«⁵⁷⁾

E korábbi korszak befejezését adja Pfizer Károly (főtörvényszéki igazgató) az igazgatási és polgári jogszolgáltatás közti határokról irt munkájában, (Stuttgart 1828.) az addig megjelent művek bírálatos ismertetésével.

»Az országos főhatalom souverainitássá változott át. Nincs többé birodalmi főhatalom, mely a fejedelmek jogainak általános megszorítását állapítaná meg és a birodalmi törvényszékek eltűntek. A fejedelemnek saját törvényszékei nem léphettek azon jogokba, melyeket korábban a birodalmi törvényszékek gyakoroltak. De elvonva sem lett tőlük semmi. (i. h. 73.l.) A mint a német birodalom uralkodója *felsőjjogaira* nézve nem volt a birodalmi törvényszékeknek alá vetve, ugy az országos fejedelmek sem országos törvényszékeik alá.«

Pfizer szerint tehát a törvényszékek mellett saját ügykörben áll fenn az igazgatási jogszolgáltatás, melynek »tárgya az alattvalók *alávetettségi viszonya* (az állami főhatalom alatt).« Ama hatalmak részrehajlatlan kezelé-

sének szükségességét felismervén, az igazgatás körén *belül* jogszolgáltatást alkottak, mely a hivatalnokok állandó alkalmazása, az eljárás menete és folyamodási fokai tekintetében a rendes bíróságok rendszerét követi. Ha ily ügyek elintézését a rendes bíróságokra akarnák bízni, mégis csak külön személyzettel bíró *külön osztályokat* kellene felállítani. Mert a rendőri, katonai és pénzügyi intézkedés rendszabályainak megfelelő voltát egyáltalán nem lehet »a jogszolgáltatás törvényei, hanem csakis a rendőri, katonai és pénzügyi igazgatás törvényei és tekintetei szerint megítélni«. Pfizer végre létező hiányok orvoslására némely javításokat hoz javaslatba, névszerint egy állandó legfőbb helynek alakítását a jogszolgáltatás és a különböző igazgatási osztályok hivatalnokaiból (közigazgatási ítélőszék) contradictorius, de sommás eljárással. ⁵⁸⁾

A gyakorlati jogászok hivatáskörében tényleg értelmes felfogás honolt a két terület egymáshoz viszonya tekintetében. Elfogulatlanul belátták annak szükségét, hogy az igazgatás peres kérdéseinek eldöntése ne választassék el az igazgatási hatóságoktól. De mindenek felett jellemzi ama kort az igazgatási hatóságok részrehajlatlan eljárásra kötelezettségének — a mit a német hivatalnoktól szabályként feltételeztek — teljes elismerése.

Ugyanez időtájt veszi kezdetét ama *politikai irány*, mely ~~lassan~~ lassan a *francia alkotmányosság tanait* veszi fel magába és a német igazgatás jogi szervezetét (a hivatalnokságnak abban kizárólag szereplése miatt) növekedő idegenkedéssel nézi. A mivel osztályok uralkodó nézete mégis változatlanul ragaszkodik a jogi államhoz.

E kor politikusai a francia jogszolgáltatás és igazgatás intézményeit — körülbelöl oly formán, miként azok a rajnai tartományokban jelentkeztek — az állam törvényszerű kormányzásával jóhiszemben megegyeztetetőknek tartották. Ez átmeneti korszakra nézve Klüber F. munkája képezi a legkitünőbb jelenséget, mely az államjog terén több évtizeden át tekintély volt. E mérsékelt felfogás, mely mindenütt a tételes országos közjoghoz csatlakozik — a jogszolgáltatás és igazgatás közti hagyományos viszonymál is megmarad.⁵⁹⁾ »Constitutionális alkotmány« alatt oly viszonyt értenek, melyben a létező igazgatás a népképvisélet reá hatása által javítandó, de nem értik az igazgatásnak rendszeresen pártérdekek alá rendelését. A sajtóvizsgálat és a napi sajtónak még felettébb fogyatékos alakja ama korra részben akarata ellen is mérsékletet rótt. Jelentősséggel bír, hogy az azon időbeli constitutionális alkotmányok még az állami főhatalom alapelvét állítják szabatos fogalmazással első sorba.

A király az állam feje, magában egyesíti az államhatalom összes jogait s azokat az alkotmánylevélben megállapított feltételek alatt gyakorolja.

1830. óta azonban a francia juliusi forradalom befolyása kezd érvényesülni. Az új alkotmányokban mind számosabban tűnnek fel a társadalmi constitutionalismustól kölcsönzött záradékok. A politikai vitairatok gyakoriabbak és fontosabbak lesznek. A napi sajtó már hatással bíró közegévé lesz az új társadalomnak. A Rotteck-Welckerféle iskola tanai a legszélesebb körökben vizshangra és helyeslésre találhatnak.

1840. óta a kormányváltozással Poroszországban is megindult e mozgalom és a fennebb ismertetett viszonyok

hatása alatt az ellentéteknek nagy mérvű feszültségeig fokozódik. Poroszországban, ahol a társadalomnak az államban résztvevésre vonatkozó igényeivel szemben az igazgatásnak legmerevebb rendszere állott, régi rendi kerületi és tartományi szerkezetek behozatala a társadalmat csak végkép elidegenithetné az államtól. Az új intézmények érintetlen hagyják a hivatalnokság mindenható hatalmát, tehát magukat az előnyökben részesített osztályokat sem elégiték ki, míg az új társadalom alapeszméit keresztül vágták, ingerelték és az állam tekintélyétől elidegenítették.

Az alkotmányos eszmények — mint fennebb kifejtők — ezen időszakban a mély lehangoltság közepette tették rohamos hódításait. A koreszmék alapján álló alkotmány megtestesítése, az államigazgatásnak felelős miniszterek által a választott népképviseléssel összhangzásban gyakorlása, a minisztereknek e szempontból változása, az államügyeknek nyilvános gyülekezetekben szabad megvitatása, a sajtószabadság és egyesületi jog haladásai lebegtek mindenkinek szeme előtt. Megállták ez eszmék helyüket azon mivelt államokban, melyek Németországgal megegyező alapon álltak. Épen úgy helyükön voltak a nagy Franciaországban, mint a belgák kicsiny államában. Németországra alkalmazhatásuknak élő képét a délnémet kamarai tárgyalások adták. A német szövetségnek az alkotmányok ellen irányzott visszatorló rendszabályai végtelenül emelték népszerűségüket a mivelt körökben.

Ez eszmekörben Németország jogászainak is részük volt, nem annyira hivatásukkal járó külön ismereteik, mint általános miveltségük és társadalmi nézeteik által, melyek a német nép mivelt osztályaiéval

közösek valának. A német magán- és büntetőjognak sajátyszerű alkata és a csekély érdek, melyet a letűnt birodalmi államjog a jogi tanulmányokra nézve nyújtani képes volt, a német jogászokat az elmélet és gyakorlat közt folytonos különbségtételhez szoktatta.

A bíró és ügyvéd az egész államjogot az »elmélet« körébe sorozta azaz a legkorlátlanabb egyéni felfogásra bízta; és e tekintetben a porosz jogász is (nem törődve az általános Landrecht II. részével) versenyzett a mivelt osztályok állambölcsességével. A franczia alkotmányosság tanai most mindenfelé *kész talajra* találtak és most már az annyira tetszetős bölcséleti mezben »általános államjogként« jelentkeztek. Ezt hallgatták előszóval az egyetemeken, e mellett a jogászra nézve jogi mivelődésének első kezdetétől fogva úgy az ósdi birodalmi államjog, mint az országos igazgatási jognak egyes intézkedései idegenek voltak és maradtak. Ez eszmekörre nézve az átmenet alkotmányos államra mind egyszerűbbnek tűnt fel. Felváltva hivatkoztak Angliára, Franciaországra, Belgiumra, de önkéntelenül a közelebb fekvő mintákhoz ragaszkodtak. A társadalmi állapotok és vitakérdések rokonsága első sorban Belgiumra és Franciaországra utalt és az egyes tanoknak a Rotteck-Welcker-féle iskola által történt átdolgozásánál csaknem mindig ezen mintának adtak elsőséget a nélkül, hogy e kedvezés okairól számot tudtak volna adni.

Az ugynevezett »általános alkotmányos elvek és igazságok« tényleg természetesen csak franczia és belga igazságok voltak. A jogi államnak, miként az Angliában és Németországban fejlődött volt, kiforgatott alapelvei valának azok. Ama kor német jogtudói ellen szemrehányásként jelentkezik, hogy nem kérdezték szokott alaposáguk-

kal s nem vizsgálták meg jogilag a hatalmak megosztása és egyensulya, a törvényhozó és végrehajtó hatalom, költségvetés és igazgatási jog fogalmait eredetük tekintetében. Pseudo-Isidor ideje óta jogi fogalmak hamisítása oly nagy horderővel — mint ez — nem birt.

Tudományos szempontból tekintve azonban e kiforgatások meglehetősen ártatlan uton keletkeztek és keletkezésük útján magukat fenn is tarthatták.

Mintegyszáz évvel ezelőtt *Blackstone* klasszikus minta szerint négy »*Libros Institutionum*« irt, melyek az angol jog alapelveit tartalmazzák bevezetésül a gyakorlatba az ismeretes: *jus quod ad personas, ad res, ad actiones* pertinet — felosztás szerint. Az angol államjogról, különösen az igazgatási jogról e népszerű munka alig tartalmazott többet terjedelméhez viszonyítva, mint a római jog klasszikus institutiói. Nem angol parlamenti tagok és békebírák, hanem joggyakornokok számára volt írva, kik az igazgatásról és annak részleteiből körülbelül megelégedtek annyival, mint a mi joggyakornokaink. Amaz ezer meg ezer igazgatási törvényre alig volt némi utalás található, még kevesebb az igazgatási joghatóság összefüggő szervezetéről. *Blackstone*-ből tényleg nem lehetett kivenni, hogy a parlamenti alkotmány állam és társadalomnak átható összeköttetésén nyugszik, mely nemcsak a törvényhozó hatalmat, hanem ugyanazon rendszer szerint a végrehajtó és bírói hatalmat is áthatja. Mindazokat az alapfogalmakat pedig, melyek az institutiók e tankönyvéből kivethetők nem voltak, jó hiszemben nem létezőknek tekintették. Ekként az összes államtan felettébb egyszerűvé vált, leginkább az által, hogy az igazgatási jognak mélyen elágazott szervezete teljesen mellőzve lett. E mellőzés által a parlamenti alkotmány csak annál

világosabb és vonzóbb lett azokra nézve, kik az államban minden öntevékenységtől elszoktak volt.

Az angol alkotmányi jognak — melyre az európai világ hivatkozott — valódi *jogi alapelvei*, nem néhány bölcsesleti eszmefuttatásban — melyek által Blackstone tárgyát megvilágítá — voltak feltalálhatók, hanem az angol törvénygyűjteményben, az ország bíróságainak ítéleteiben s az angol igazgatási jognak át nem tekinthető részleteiben. De mi szükség ily idegenszerű munka véghezvitelére, a mikor ama kiszakgatott tételek Európa *összes politikusainak hallgatag megegyezésével* minden tétova nélkül el lettek fogadva az »angol parlamenti jog« alapelveiül? Mennyi időre volt az európai tudós világnak szüksége, hogy a glossatorok oskolájának némely tételét szorgos bírálat alá vegye és tévesekül ismerje fel?

Épen oly idegen — mint az angol állam valódi alapelvei — volt ama korra nézve a *nép vagyón szerinti szerves tagozásának tudata*, a birtok és munka befolyása az államról létező fogalmakra, a belső ellentét, melyet az érdekek minden népképviselőbe becsempésznek. A hiányos fogalom, melyet Hegel jogbölcseletében a »polgári társaság«-ról ad bizonyosságul szolgálhat, mily kevéssé gondoltak még a mívelt osztályok általában az állam és társadalom közt létező kölcsönös vonatkozásokra. Hogy Constant Benjamin elméletei és Franciaország s Belgium alkotmányai a birtokos osztályoknak az államhatalom felett szervezett uralmát képviselték, hogy a francziák összes alkotmányharczai nem »elméleti« különféleségen, hanem társadalmi érdekek elkeseredett tusáján alapultak, csak később — ez alkotmányok további sorsából — vált megérthetővé. Nem is sejtve a veszélyeket és ellenmondásokat, melyek a társadalomnak az



államhatalomhoz minden közvetítés nélkül történő közlekedésében rejlettek, az alkotmányosság válságaiban mindig csak a pártvezérek hibáit és szenvedélyeit s a pártok elméleti tévedéseit látták. Miként a XVIII. század mivelte társadalmát a természeti jog alapeszméiben, úgy élt e kornak őszinte idealismusa egy közérvényű »alkotmányos államjog« eszmekörében.

A politikai világot az ártatlanság ez állapotából az 1848-i februáriusi forradalom zavarta fel, a mely földrengésként rázkódtatá meg közép Európát. A szabadság várvavárt eszménye helyett társadalmi érdekeknek, ellenmondó követeléseknek és céloknak zürzavaros ellentéte állt elé, mely már az alkotmányos igazságokat és tekintélyeket sem tisztelte többé. A népképviselő »szerves« tagozása helyett az általános egyenlő szavazatjog tűnik fel. Rohamosan mozgalmas időben új alkotmányokat octroyálnak, majd elkeseredett küzdelem közben revideálják. Az alkotmányos kormányalkat megvalósításaként először reactionarius pártkormányzatok következnek, majd rövid szünet után heves alkotmányharc.

Ez események gyors egymásra következőségében nem volt többé nyugpont a *jogászok uralkodó nézeteinek a jogi államhoz visszatérelésére*. Mindaddig, míg a társadalom küzdelemben van — birjon akár régi rendi, akár népképviselővel, akár urakháza vagy képviselőház, akár adócensus vagy általános szavazatjog döntsön az államban a hatalmi állások felett — ez az álláspont minden mást háttérbe szorít. Az osztályok ekként hullámozó küzdelemben nem jöhet felszínre az önuralomnak ama tartós akarata, melyen a jogi állam nyugszik.

Minden idők és népek tapasztalata tanusítja, hogy a jogászt szakszerű hivatása nem képes ily küzdelem hatása alól elvonni, hogy a mivelt osztályoknak — melyekhez általános míveltségénél és életérdekeinél fogva tartozik — érzelmeiben, gondolataiban és érdekeiben részt vesz. Ahöz, hogy az osztályok küzdelmében ő is pártállást foglaljon el — joga van és ez magában meggyeztethető a *fennálló* törvények lelkiismeretes értelmezésével. Természetesen a meggyőződés élénksége arra nézve, a minnek jogként állani *kellene*, a tényleg fennálló közjoggal szemben félreértésekre vezethet, melyek ellen a magán- és büntetőjog feletti biráskodás megszokása megvédeni nem képes.

Oly idő volt ez, a melyben a porosz *birói* karnak alkalma nyílt az abszolút államban jól kiérdemelt dicsőségét gyarapítani és megszilárdítani. Oly idő volt ez, a melyben a korona tanácsában állandóan alkalmazott birói tisztviselők a jogszolgáltatás régi megszokását az ország jogainak védelmében, ítéletük tárgyilagos nyugodtságában, magatartásuk méltóságában is megóvhatták akkor, a midőn a pártszenvédély köröskörül minden jogi álláspontot felforgatott. Oly idő volt ez, melyben Poroszország *legfőbb ítélőszéke* várandóságot szerezhett magának a német-legfőbb ítélőszék állására. Tekintetbe véve a franczia és angol állami küzdelmek megfelelő korszakait, mégis el kell ismerni, hogy a német birói kar személyzete egészben — daczára a bizottságokba folyton ide oda mozditásának — a jog mellett hiven megállani törekedett. Ha ezt az alkotmányküzdelem döntő kérdéseiben még sem sikerült elérnie, ennek oka az alkotmányos államok története által igazolt azon igazságban keresendő, hogy a társadalom nagy rétegei pártküzdelmének tor-

nyosuló hullámcsapásai közt a hivatásszerű hivatalnokság *egy magára* nem képes az igazság útjait megőrizni, sőt erre éppen alkotmányos államban a birtokos osztályok hatalma és megszokásai részéről támogatásra szorul.

Miként a gyakorlati jogászok, a *jogtudomány* sem tudta magát a társadalmi párttusa alól elvonni.

Kitünő szellemek, mint Stahl, kik az alkotmányküzdelmekbe személyesen lettek bevonva, elismerték ugyan az állam egyetemes hivatását a jog megőrzésére és azt nem egyszer védték találó szavakkal. De e »conservatív« jogtudomány sem tudott magának tisztánszámot adni a társadalmi érdekekre nézve, melyek mellett vagy ellen sikra szállt. És éppen ezért nem volt képes elfogulatlanul mérlegelni miben van vagy miben nincs igaza a régi és az új társadalomnak. Előszeretettel emlegették e részen az állam »szerves természetét«; de a *valódi szervezet*, mely (rendi úgy mint alkotmányos államban) államot és társadalmat a hatósági tisztségnek személyes önkormányzattal gyakorlása által fűz össze, meg nem értve maradt. A tudósok erre nézve ép úgy hijával voltak az igazgatás, mint a társadalmi érdekek gyakorlati ismeretének. Stahl a társadalom lényegének és jogának félreismerésével, a régi rendi szervezettel szemben növekvő ellenmondásban a kor »forradalmi« jellemvonását látta, melyet szigorú egyházi és rendi kormányzat által kell féken tartani. Ily vak buzgólkodás a »forradalom« ellen nem vezethet az újkor társadalomnak az állammal egyesülése tekintetében életképes eszmére. Még Stahl is az államigazgatásban mindig a jóllét és célszerűség elvei felé irányuló tevékenységet lát a nélkül, hogy annak felismerésére jutna, hogy e tevékenység körén belül az *igazságos és*

egyenlő mérték megtartása épen úgy jogszolgáltatást képez, mint a magán- és büntetőjognak kezelése. Felszólása a régi rendi jogok mellett csak az általa úgy nevezett kivételes (exemt) jogokra nézve ismer jogi védelmet azaz közelebbről tekintve azon kivételességek számára, melyeket a kiváltságolt osztályok az ujkori államba átmenetnél maguk számára megőriztek volt. A birodalmi alkotmány által ily »kiváltságok« számára nyújtott régi jogvédelmet, mely az országos alkotmányokban »magánjogi czimek« feletti birói határozatként az államjoggal összeütközésben áll fenn — tekinti Stahl a jogszolgáltatás egyetlen tárgyának. Az igazgatási jog területén fenálló e kivételes birói körök mindinkább vesztek azonban jelentőségöket, a mint az uj rendőri, adó- és pénzügyi jognak átható alapelvei ily magánjogi czimeket jövőre nézve mellőznek. Az alkotmányos állam uj szükségleteire nézve felettébb terméketlen talaj marad ez.

Az idők kedvezőtlen volta daczára is a *német jogászok* ernyedetlen buzgalma a jogi állam eszméjét *szabadelvű* szempontokból mindig újra meg újra felkarolta. A közvélemény teljes közömbössége mellett elismerésre méltó volt a törekvés, melylyel a német jogászok 1848. óta egyes iratokban, mellesleg kamrai tárgyalásokban is újra meg újra visszatértek a jogszolgáltatás szükségességének hangsúlyozására, igaz hogy kettős irányban mutakozó félreértéssel.⁶⁰⁾

Egyfelől szívesen azonosíták saját élethivatásukat a közjog tovább menő feladataival. Minthogy az igazgatás feletti jogszolgáltatást mintegy magától érthetően a rendszer első folyamodásu, kerületi és felebbezési törvényszékeknek tulajdoníták, előállt a történelmi fejlődéssel ellenkező nézet, mintha a birói és igazgatási hatóságnak

különválasztása bitorláson, a rendőri állam rendszerén, egy mindenható burokratia tulkapásain alapulna. Ebből érthetlen kikelések eredtek az illetékességi ítélőszék ellen, mely pedig (eltekintve állomásainak betöltésénél mutatkozó fogyatkozásoktól) az igazgatási jog eléhaladásaként csakis a »jogszolgáltatás és közigazgatás szétválasztásának« képezi eredményét. E hatóság határozatait a jogszolgáltatás területén elkövetett bitorlásnak tekinték, nem véve figyelembe, hogy e hatóság fennálló törvények szerint ítél, hogy e kérdéseket törvény szerint a főtörvényszék sem dönthette volna el másként. Az illetékességi ítélőszék elleni buzgólkodásban szem előtt téveszték, hogy a vizsás állapotot — mely alkotmányos államban tovább nem tűrhető — az igazgatási jog vitás kérdéseinek *egy* miniszter által eldöntése képezi.

Másfelől az igazgatási jog összes jog- és védeszközeit a magánjogi kereset, a rendes peres eljárás és fellebezési ut kaptájára huzzák. Vitás igazgatási kérdés eldöntése úgy történjék, mint *jog* és *ellenjog* összeütközéseé felperes és alperes között. Lehetetlen ebben nem a polgári bíró mindennapi megszokásának irányadó befolyására ismerni. Annak bizonyításán, hogy ily határozatok csakugyan a rendes bíróságok elé tartoznak, könnyen tultették magukat azon tétel felállítása által, hogy a bíróságok hivatvák a »jog« minden megsértése felett itélni és hogy jogszolgáltatás csak *egy* lehet.⁶¹⁾

A német *kamarai tárgyalások* ez irányt követve állhatatos hajlamot tanusítanak arra, hogy minden lehető kételyt a bírói hatóságok javára értelmezzenek. A jogi állam gyarapítását vélik abban, ha kerületi törvényszékek döntenek egy temetkezési egylet alapszabályai-ból keletkezett vitakérdés, nyugdíj-igények, tisztifize-

tések és mindennemű kártérítési igények felett. Ez iránynak hódol az 1861. máj. 24-i porosz törvény is, mely fizetések, nyugdíjak, bizonyos adó és illetéki kérdések tekintetében az érdekeltek számára megnyitja a jog útját, de a fődolagra, valamely adó kétségbe vont *törvényességének* eldöntésére nézve a bíróságokat mint elébb, úgy azután is kizárja. A törekvésnek, mely a bírói hatáskör számára ilyes kisebb hódításokra irányul, az a rossz oldala, hogy a miatt a rendőri, adó, katonai, egyházi és iskolai jog felett álló igazgatási joghatóság nagy kérdése mindig újra meg újra háttérbe szorul. A vita ily tárgyak felett több mint két évtized óta tart. Végre csak meg lehetett volna győződni ily csekély hódításoknak a jogi állam megalapítására nézve eredménytelen voltáról.

A német jogászok köréből legkiválóbb jelenség e téren *Dr. Baehr*, legfőbb törvényszéki ülnök munkája a *jogi államról* (Der Rechtsstaat. Kassel 1864.) A kurhesseni igazgatásból szerzett tapasztalatok találkozáva a Poroszországban egyidejűleg folyó alkotmányküzdelemmel szerzött magasabb nézpontra emelék. »Jog- és törvény csak ott juthatnak valódi jelentőségre és hatalomra, hol megvalósításukra bírói ítéletet találnak készen«. (12 l.) A baj tulajdonképi forrása az *alkotmányos minisztereknek* peres kérdések eldöntésére nézve legfőbb fokot képező állásában keresendő.

»A miniszter *egyes* ember, ki elbocsáthatósága miatt az általa képviselt alapelveknek csak némi állandóságára sem nyújthat biztosítékot. A közjog egész értelmezése e szerint a mai államokban két szemre van bízva. Ha az uralkodó ma változtatja miniszterét, talán már holnap az összes közjog az eddigtől egészen eltérő arczatot

ölt; oly jelenség, mely a jog lényegét — ha ugyan helyesen fogjuk fel azt az államéletben *állandó* elemként — valójában gunynyal tetézi».

E miniszteri elhatározások helyét a *rendes bíróságoknak* kellene elfoglalni, melyek a hesseni választó fejedelem önkényes uralkodása ellen hathatós korlátul bizonyultak volt.

Ezt a hálaérzetével lehet elismerni azon férfiak iránt, kik e helyöket nehéz kísértések közt hiven állták meg. De nem vezetne-e vissza az igazgatási joghatóság és bíróságok illetén azonosítása a XVII. és XVIII. század hatósági rendszeréhez, melyben az igazgatás sommás eljárása a törvénykezés fontolva haladásával folytonos versengésben állott? Nevezhetnék a főtörvényszékeket újra kormányzsékeknek vagy összeköthetnék az I. kormányzati szakosztályt a főtörvényszékekkel, az ügycsoportok szakszerű osztályozásával más nevek alatt mégis csak mindig visszatérnének a jelenleg létező hivatalnoki testületekhez.⁶²⁾

Az *igazgatási kereset természetére* nézve Dr. Baehr tulmegy a korábbi felfogáson, mely az igazgatási jogszolgáltatás igénybevételét az *actio* és *exceptio* magánjogi fogalmaira akarta visszavezetni. A német magánjog tudományának újabb haladását követve, a »szövetkezetek jogát« vette alapul és az alattvalók igényét az államhatalomnak részrehajlatlan kezelésére szövetkezeti jogok megsértésének egész sorára oldá fel — alapjában véve ugyanannyi kereset, a hány érintkezése az államhatalomnak az alattvalók személyével és vagyonával. A Baehrféle szövetkezeti jognak különféle csoportosításai tényleg bíróság előtt perrel felléphetést követelnek »a szabad tartózkodás, szabad költözködés, kivándorlás, az

otthon szabadsága, a vallásgyakorlat, egyesületi jog korlátozásai ellen (172. l.) a szabad forgalom, építési szabadság, erdők kizsákmánylása, egészségügyi rendőrség korlátozásai ellen (173. 174. l.) a honosság, helyi és állampolgári jog, választási és rendi jogok védelmére (179. l.) A bíróságok mindez ügyekben ne a folyó intézkedést vigyék, hanem az igazgatásnak szolgáljanak korlátul. »A kormányhatalomra nézve jog és törvény csak *külső korlátját* képezik egy többé-kevésbé szabad tevékenységnek, mely positiv elvét egészen másban, a gondozása alá helyezett érdekekben, mondhatni a közjóban találja«. (52. l.) Az igazgatás itt újra mint Stahlnál ugy jelentkezik, mint »szabad tevékenység a közjó és czélszerűség szempontjai szerint«; pedig arról van szó, hogy az *egyenlő mérték* e szabad tevékenységben is a személyre tekintet nélkül részrehajlatlanul megtartassék. A bíróságok a szabad igazgatás pusztá »korlátaiként« csak az igazgatási közegek alakszerű *illetékességét* érinthetnék, nem pedig a részrehajlást az ügyben magában, a mi rendesen a sérelmi pontot képezi. A bíróság alakszerű állásában mint illetékességi hatóság semmikép nem képes az alkotmányos pártigazgatás kinövésein segíteni.

A fogalmak hasonló irányba újabb időben Délnémetországban törvényjavaslatokat hozott napirendre, melyek megkísértik az igazgatási jog fontosabb vitakérdéseit a magánosoknak az igazgatás elleni különös *kereseti jogaként* fogalmazni és igazgatási ítélőszékek elé utasítani.⁶³⁾ Már pedig ha ilyenmü kereseteknek negyven vagy száz vagy még több esetét sorolják is fel, ezzel a jogszolgáltatás szükségletét ki nem meritik; mert a mily végtelenek az új társadalom követelményei és az állam közmivelődési céljai, oly határtalanok a napontai érintkezések az államte-

vékenység és az egyesnek személye és vagyona között. De ha lehetséges volna is kimerítő felsorolást állítani össze, mégis az igazgatás végrehajtó és jogszolgáltatási közegeinek egymással szembeállításából idő folytán rendszeres antagonizmus fejlődne ki, melyben a felelős végrehajtó közegek újra csak tudnának kívülálló ellenőreiken.

Közös alapvonal az, mely a jogértő körök indítványain keresztül vonul. Az individualizmus nemzeti alapvonása az, a mely jog és bíró alatt első sorban mindig csak *saját* személyének és *saját* tulajdonának, *saját* szövetkezetének, *saját* osztályának, *saját* szűkebb közösségének a közügy követelései elleni védelmét érti, az államtörvények hathatós foganatosításának szükségességére ellenben csak legutoljára gondol. A jogszolgáltatásnak ily magánjellegű felfogása a régi államszervezetet bénítá és szétforgácsolá. E felfogás még mindig ragaszkodik kedvező eszméjéhez: minden igazgatási cselekvényt bíróság előtt indított »keresettel« tenni per tárgyává, mintha e kérdések az egyesek jogának szempontjai szerint volnának eldönthetők. A rendőri jog peres kérdéseinek, mint általában minden egyéb contentieux-nek is eldöntésére nem található szabály a személy és tulajdon szabadságának elvében, sem a tulajdon és dologi jogok fogalmában, hanem csakis azon követelmények szükséges *mértékének* részrehajlatlan mérlegelésében, melyeket a közbiztonság és közjólét az egyesek személye és vagyona tekintetében támaszthat. Amaz alapirány azonban messze a középkorba veti vissza világát. Ugyanazon hajlam ez, mely ama korban a közjogot magánjogra változtatta át. E törekvés, mely a jogi államnál mindig csak saját *én-jére* és *sajátjára* gondol, honosítá meg a német népeletben felburjánzott partiku-

larismust és nehezíté meg oly végtelenül az összállam képződését.

Ama *magánjogi alakulat ellenlábasként* ujabban Stein *Lőrincz* »die Verwaltungslehre« cz. művében a végrehajtó hatalom alapfogalmából állit elő egy más alakulatot. Németországban senkinek sincsenek nagyobb érdemei a társadalom természetének felismerése körül, mint ezen összehasonlító igazgatási jog szellemdús szerzőjének. A társadalom jól felfogott szükségletéből fejlődik itt ki újra egy »végrehajtó hatalom«, ellátva az állam hatalom minden attribútumaival az ellentétes érdekek féken tartására. És ezzel újra elfoglalja helyét a közjog feletti jogszolgáltatás, mely kettős irányban gyakorlandó:

1. *kereset* útján a bíróságnál, ha igazgatási *törvény* megszegése forog szóban;

2. igazgatási *folyamodás* útján, ha csak igazgatási *rendelet* megszegéséről van szó.

Ez átgondolt ellentét az egész rendszeren oly következetességgel van keresztülvive, mely más helyen kimerítő bírálatot feltételez. E dualismus foganatosítása azonban kivihetetlennek bizonyul, ha következő momentumokat veszünk tekintetbe.⁶⁴⁾

Az igazgatási jogban *törvény és rendelet egyaránt kötelező* az alattvalókra nézve; különbség azok közt csak a megszüntetés, változtatás és a mentesítés kérdéseinél, továbbá törvény és rendelet közt fenforgó ellentét esetében mutatkozik. E különbség magában véve még nem feltételezi a jogszolgáltató közegek különféleségét.

A határvonal törvény és rendelet közt messze kiterjedésben történetes; az eszme: az államhatalom minden ösz-

szeütközést személylyel és tulajdonnal törvény által szabályozni, még egy államban sem lett következetesen keresztül vive.

Az igazgatási törvények nagy tömege továbbá csak *felhatalmazási záradékot* tartalmaz (empowering clauses). Birói határozatok azok felett csak tisztán alaki védelmet eredményeznének illetékességi áthágások ellen; célzatosan részrehajló kezelés a bíróságoknak kívülről hozzájáruló eldöntése által egyáltalában el nem hárítható.

Igazgatási folyamodás pedig a részrehajlatlanság tekintetében semmi biztosítékot nem nyújt ott, a hol e helyek miniszteri szakosztályok és praefekturák alakjával bírnak.

Az államhatalmak gyakorlásában *egyenlő részrehajlatlan mérték meghatározásának tárgyilagossága* feladatára — ebben áll pedig a haladás a közjog tárgyilagossága felé — ez alapfelfogás sem fog eljutni soha.

De a megoldás meg lesz találva, mihelyt az utóbbi két alapisírány a valóságos államban *találkozik*. Hogy ezt elérjük, újra *magának az államnak jogát* kell egész hatalomteljében elismernünk és ennek ideje ismét eljövend, ha a társadalom az államvezetést helyes utakon járó kalauzáának fogja tekinteni.

Nem szabad *magán- és közjogot* egy sorba állítani és az államhatalmak helyes gyakorlása feletti vitával hasonnem ~~ő~~ jogok összeütközéseként bánni el, mint jog és ellenjoggal, mely felett a per bírása dönt.

A monarchikus állam összes igazgatási joghatósága ellenkezőleg azon alapeszmén nyugszik, hogy az államhatalom *saját magáért* kívánja meg törvényeinek pár-

tatlan foganatosítását, hogy az állandó legfőbb hatalom természeténél fogva csak is jogot alkalmazhat. *E jogvédelem kétoldalúsága* úgy az összeségnek mint az egyesnek megadja, a mi megilleti. Ezzel a német igazgatási jogszolgáltatás régi rendszeréhez, de a helyek változott betöltésével — tértünk vissza.

Az igazgatási joghatóság közegei — ez a kérdésnek új oldala — az alkotmányos államban nem állhatnak többé kizárólag hivatásszerű hivatalnokokból, ellenkezőleg szervezetalakulásra van szükségök magának a társadalomnak köréből. *Ebben* az új alakulásban fekszik a mai jogi államnak *archimedesi* pontja. *)

*) A Németországban uralkodó nemzeti alapfelfogástól nem nagyon távol fekszik az igazgatási jogszolgáltatásnak angol alapfelfogása sem.

Az igazgatási törvénykezés nem az egyes részéről a hatóság ellen intézett *keresetben* fekszik. Az állam felségjogainak gyakorlásában nem úgy jelenik meg mint bíróság előtt álló »fél«. Az angol jog még vagyoni jogi igények miatt sem ad egyenes keresetet az állam ellen, hanem csakis »folyamodást« jogi eljárásért. Még a writ of mandamus sem alkalmazható a korona pénzügyi hivatalnokai ellen. (In re De Bode 6. Dowling 776.)

Az igazgatási törvénykezés nem is nyugszik a *rendes bíróságok fellebbezési menetén*. Sem a kerületi törvényszék, sem valamely másodfoku bíróság nincs a rendelkező rendőri hatóság mellé vagy fölébe helyezve. Az angol igazgatási jog annyira mellőzi a jogszolgáltatásnak és igazgatásnak egymással szembeállítását, hogy az igazgatási közegektől bíróságokra hivatkozás is csak kevés pénzügyi kérdésben kivételesen áll.

Az igazgatási joghatóság ellenkezőleg azon alapelven sarkallik, hogy az államhatalom már *önmagáért* megkívánja az igazgatási jognak törvényszerű pártatlan alkalmazását. »A király nem követhet el jogtalanságot« elve ez irányban praesumptio

XI. A jogi állam archimedesi pontja.

A jogi államhoz visszatérésre nézve az archimedesi pont az alkotmány *belső kifejtésében* nyugszik, azaz a társadalomnak az állammal törvényhozás köz-

juris et de jure jelentésével bir arra nézve, hogy a legfőbb hatalom az államban mindenha igazságot akar szolgáltatni, ha mindjárt a király tévedésből nem törvényszerű parancsokat bocsátott volna ki.

Az igazgatási joghatóság tehát ugy alakul, hogy az igazgatási tisztségek a végrehajtás teendőivel *birói* teendőket is vesznek át és a feleknek a felelős hivatalnokok személyes állása, állandó alkalmazása, testületi alakulása és nyilvános szóbeli contradictoris eljárás által a jogszolgáltatás biztosítékait nyújtják. A midőn az állam az igazgatási törvények helyes és részrehajlatlan értelmezésére az állami rend érdekében törekszik, jogi ellenőrzését nem az egyesek jogának, hanem az összeségnek álláspontjából fejlesztí ki.

De az államhatalom lényegében fekszik, hogy *ugyanazon* alakulat, mely az államra nézve törvényeinek egyenletes biztos foganatosítására szolgál, az egyesnek is eo ipso hathatós biztosítékot nyújt a hivatali hatalomnak önkényes vagy részrehajló kezelése ellen. A megvalósítás felé tett minden lépésnél jelentkezik e jogvédelem *kétoldalusága*. Mihelyt az állam megalkotá az igazgatási törvények pártatlan alkalmazására nézve az ellenőrzést, ez az egyesnek is jogvédelmül szolgál, ha nem is lett volna amaz alkotásban czéllozva. Ha megfordítva jogi ellenőrzés első sorban az egyesnek védelmére létesül is (writ of habeas corpus) arra, hogy támasza legyen és hatással birjon, nem néptribunatusként, hanem a törvény részrehajlatlan alkalmazásának állami ellenőrzéseként kell felállítva lennie. Gneist. Selfgovernment und Verwaltungsgerichte (1871) 510. l.

igazgatás és jogszolgáltatás terén *egyenletes* összeköttetésében.

E haladás előfeltétele, hogy a társadalom saját lényét *felismerje*, azaz tudatára jusson annak, hogy saját magából kiindulva jogi államhoz jutnia lehetetlen.

A felsőbb kéz, mely az emberek sorsát intézi, ugyanazon utakat jelöli ki a *népek* önmegismerésére, mint az egyes emberére nézve. Miként az egyest az életnek komoly viszontagságai térítik újra vissza az örök erkölcsi igazságok megismeréséhez, úgy az államéletben az erőszakos rázkódások és fájdalmas csatározások rendelvek arra, hogy az ellenszegülő társadalmat szerves öntevékenységre bírják, mely által állam és társadalom újra egységgé fűződnek.

Midőn az *antik* társadalom véres viadatok és nehéz bonyodalmak után azon meggyőződésre jutott, hogy önmagából többé nem képes a békét helyreállítani, felfüggeszté a polgári hatalmakat s a törvényhozást *dictátorra* ruházta. Tagokra osztott törvénymű, mint egész nyerte meg a polgárok jóváhagyását, melyet annak egyes részei nem nyertek volna meg.

A középkor *germán* jogi felfogása az egyházban és királyságban találá az államhatalom személyesítését, melyből a rendi állam öszhangzó alakulata fejlődött.

Midőn ez öszhang veszendőbe ment, a *területi állam* vette át az újjáalakítást. Társadalmi és igazgatási reformok karöltve léptek fel, míg az új, szabad gazdasági, jogegyenlő társadalomnak az állammal képviseleti alkotmány által újra egyesítésére az idő elérkezett.

Ez irányban *Poroszország* járt elől a nagy választó fejedelem óta páratlan erélylyel és következetességgel.

Poroszország — végzetteljes félbeszakítás után — nagyszerű módon tér most újra vissza történeti hivatásához — magára vévén a német viszonyok összes rendezését, biztos kézzel szerezvén kielégítést a német nép jogos követeléseinek, igazságos és diesteljes háborúban adván vissza a német nemzetnek — egységének, hatalmának s a népek családjában nagyságának öntudatát.

Az ezzel az államvezetés helyessége iránt visszatérő bizalom az *állami kezdeményezést* is újra a szerves törvények felé tereli, melyek az alkotmány és igazgatás közti ellentétet megoldani hivatvák. Sokkal könnyebb a mai társadalomra nézve, mint volt egykor Angliában — elmúlt tévedésekre a feledés fátyolát borítani és a jogi államot végül semmi más elemből nem akarni felépíteni, mint a közigazgatás átszállott törvényeiből és a hagyományos német községi életből. A jelenkor hatalmas eseményei el fogják végre oszlatni a tévhitet, mely sajátságos eszmezavarban Németország jogának jövőjét állami multjának semmibe vevése alapján vélte feltalálhatni.

A megoldás azonban az *alkotmányos állam következetes keresztülvitelében* fekszik, és pedig nemcsak a törvényhozásban, a mely által a társadalom az állam felett uralkodni vél, hanem az államhatalom mindhárom tagozatában egyenlő alapelvek és egyenlő rendszer szerint.

A *végrehajtó hatalom* nem találhatja többé végrehajtó közegeit kizárólag fizetések hivatalnoki karban, hanem a helyiigazgatást kerületekben és falusi községekben

is hasonló mértékben felelős tiszteletbeli tisztségek által kell vinnie, mint eddig a városokban tevő.

A *birói hatalom* szerves gyarapítást igényel esküdt-székek és népbírák által; de *közigazgatási jogszolgáltatás* mindenekelőtt csak úgy létesíthető, ha a kerületi tanácsosok (Landrath) és kormányzsékek tiszteletbeli tisztségek által támogatva, a peressé vált igazgatási kérdésekre nézve testületi alakulattal »közigazgatási ítélőszék«-ben találják befejezésüket.

A *törvényhozó hatalom* ekként *ujra* megtalálja állam és társadalom egybekapcsolását *egy* tagjaiban.

Nem új felfedezések ezek hanem a *német birodalom nemzeti szerkezete* — az új állam és a mai társadalom talaján megifjult alakban. Magától előáll ez, mihielyt az *egyik* rész belátja, hogy Németországban nem folytatható szabad közigazgatás »felelős« miniszterek által többségi határozatok alapján, hanem csak *jogilag* felelős államszolgák által a törvények szerint, és hogy még kevésbé lehetséges helyi igazgatás a községi tanácsok souverän határozatai szerint, hanem csak állandó közegek által, melyek az államnak az országos törvények megtartásáért felelősök; mihielyt továbbá a *tulsó* rész belátja, hogy az állam hivatása nem lehet többé kiváltságolt birtokkal s előjogokkal felruházott testületekkel összekötve, hanem csak felelős tisztségek által az állam közigazgatási törvényei szerént tölthető be és hogy az egyház szabad önkormányzatának is az egységes államakarat alá kell rendelve lennie; mihielyt végre *mindkét* fél belátja, hogy a felelős államtisztség alkotmányos államban nem különözhető el zárt hivatalnoki kasztként (mely a társadalomnak csak ura vagy csak szolgája lehetne), hanem a politikai szabadság csak az állam hivatásszerű

hivatalnoksága és a társadalom *tiszteletbeli tisztsége* közti kölcsönös kiegészítés és szerves összeköttetés mellett állhat fenn.

Az alkotmányos állam szerkezete kétségkívül nem egyszerű; nem volt az soha Angliában sem. De egyszerűbbé válik, mihelyt a *fennálló* igazgatási törvényeket, rendeleteket és szabályzatokat, a *fennálló* hivatalokat és kerületeket, a *fennálló* falusi és városi községeket vesszük alapul és csak *kiegészítő* alkotásokra szorítkozunk, melyeknek sulypontja a kerületi igazgatás új rendezésében fekszik. Részleteiben következő alakot nyernek ekként a szerkezet.

I. A *végrehajtó hatalom* a királyon nyugszik, mint a rendelési jog kutforrásán — a törvény legfőbb érvényének fenntartásával.

A *miniszteri rendszer* szabályozó, hivatalnok alkalmazási, költségvetési és fegyelmi hatalmaival megfelel a mai társadalom szükségleteinek, csak hogy nem maradhat többé döntő közeg az igazgatási jog *vitás* kérdései tekintetében.

Kormányzóságok (Regierungen) és *kerületi tanácsosok* (Landrath) a helyi igazgatás közegei; de alkotmányos államban nem maradhatnak változatlanul eddigi alakukban és állásukban. Arra nézve hiába minden önámítás, mintha jogi állam a régi hatósági rendszerrel ma már többé fennállhatna.

A tartományi igazgatásnak sulypontja eddig a testületi *kormányzóságokban* volt, melyeknek egyuttal végrehajtó hatóságokul és jogi ellenőrzésre kelle szolgálniok. Ez egyesítés azonban alkotmányos államban tarthatatlanná lesz, minthogy a nagy hivatalnoki testületek végreható közegekül felettébb nehézkesek, jog-

szolgáltató közegekül pedig a miniszteri igazgatástól nagyon is függésben állanak. A feladatok ez ellentéte teszi őket minden oldalról támadások tárgyává. Nem véletlen az, hogy ellentétes pártok ellenszenvre leginkább a kormányzéki testületek ellen fordult. A végrehajtó közegek könnyen mozoghatása iránti igények egy emberöltő óta oly parancsolólag nyilvánultak, hogy mind számosabb ág lett a kormányzékektől elválasztva és bürokratikus szerkezetté alakítva. A beligazgatás tekintetében minden igény oly határozottan mozgékony alakra irányul, hogy az alaktalan hivatalnok-testületek e mozgalomnak nem tudtak ellenállani. Azonban minden lépéssel ez irányban az igazgatás körében a jogszolgáltatásnak egy további s végre utolsó biztosítéka is veszendőbe megy. A mai gazdasági társadalom mindig észrevehetőbben halad a praefekt-rendszer felé.

Még nehezebb lesz a kerületi tanácsosi hivatalnak újra megadni azon alakot, melyre az igazgatási jogszolgáltatás állandó egyes bírójának szüksége van. Minél inkább nőnek a községek igényei önkormányzatra, annál nagyobb szüksége van az államnak egy főhivatalnokra a kerületekben előforduló nyomósabb állami teendőkre nézve. Minden felelős osztályfőnöknek ragaszkodni kell ehhez, — annyira, hogy ha a kerületi tanácsos régi állásába mint rendi vagy választott tisztviselő visszatérne, a miniszteri igazgatás kényszerülve volna egy más állami biztost állítani fel, kiből azután a tulajdonképeni »kerületi tanácsos« válnék.

Mennél inkább *egyes* felelős tisztségekben összpontosul ez irányokban minden állami hivatal, annál komolyabban kell magának a hivatásszerű államhivatalnokikarnak a kérdést felvetni, képes-e egy magára biztosan

megállani helyét a politikai és helyi pártok ellentétes követelményeivel szemben.

Ellentét keletkezett itt az állam életében, melyet az álconstitucionalis tanok elhárítani nem képesek, mely előtt eszmeszegényen és gyámoltalanul állanak.

Az összes végrehajtó államigazgatás csak *elbocsátó* hivatalnokok által kezelhető; ez alapelv egész Európában érvényes, mint az államigazgatás természetének megfelelő.

Az állami kényszer alkalmazásában *egyenlő mértéknek* pártatlan megtartása *elválaszthatlan* a végrehajtástól; ez alapelv nemesak Angliában, hanem mindenütt érvényes, a hol valódi igazgatási jogszolgáltatás fejlődött ki.

Minden alkotmányos miniszteri igazgatás pedig *pártigazgatás*; ez a társadalom természeténél fogva mindenütt áll, hol a társadalom választások útján az állam-batalom együttes gyakorlásához jutott.

Ez alkotmányos pártigazgatás az egymás alá rendelt *hivatalnokok lánczolatát* teszi szükségessé és teremti meg, kiktől nem kívánnak kevesebbet, mint hogy egy párt rendelkezésére állván mégis egyuttal megóvják a pártokon kívül álló magistratura tisztos látszatát.

Ez ellentét a praefektúra jellenetlen rendszeréhez vezet, melybe a német hivatalnoki kar (dicséretére legyen mondva) magát bele találni nem tudja. Németország állapota a mai franczia, belga vagy épen észak-amerikai hivatalnokságot elviselni nem tudnák. És a német constitutionalis alkotmányok mégis törhetlen szívóssággal dolgoznak a hivatalnokságnak megrontására csalékony kétszínű állásában.

E pont az, melynél a lehetetlenség előtünik, a hiva-

talnokságot az abszolút államtól *változatlanul* venni át és mégis a társadalmi pártoknak államban, tartományban, kerület- és községben szolgálatára alkalmazni a francia forradalom alapeszméje szerint.

Csak a german népek nemzeti jogérzülete tudta ez ellentéteknek megoldását találni és az újabb társadalomban is megőrizni: a *tiszteletbeli tisztségek rendszerében*.

Lehetetlen a hivatalnokok szokott teendőit mellőzni, de lehetséges a hivatalnokság zárt körét az irányadó államásokon a társadalom azon osztályaival *egészíteni ki*, melyek vagyoniilag azon helyzetben vannak, hogy e teendőket magukra vállalják. Épen e helyen van szükség társadalmi hatalommal és önállósággal bíró személyzetre, mely a hivatásszerű hivatalnokságnak *felfelé* ellensúlyul szolgáljon, melyet minden pártkormánynak tiszteletteljes figyelembe kelljen vennie. Másfelől teljes tisztviselői kötelesség és az államtól nyert tiszt megbi-
 ztatás szükséges, hogy a hatóság állását *lefelé* a helyi felekkel szemben megóvja. Mindkét szempont elválaszthatlanul együvé tartozik.

Csak ez összefüggésben kezdődik a *hivatalnoki kinevezések* feladatának megoldása az *alkotmányos államban*. Ellentétben a fizetési hivatalhoz, melynek sorsa mindig pártszempontból történő kinevezés lesz, a tiszteletbeli tisztség sem a kinevezés, sem kezelése, sem az elbocsátás tekintetében nem eshetik *pártszerinti* elbírás alá.⁶⁵⁾ Versenyezve és összeköttetésben a hivatásszerű hivatalnoksággal a fizetési hivatalnoknak önállóságára és becsületességére tesz szert, ennek támaszul szolgál a puszt praefektséggé lealacsonyítás ellen és egyuttal visszaszerzi praktikus gyakorlatban az önkormányzatot gyakorló osztályok számára az állami kötelességeknek és a jognak tudatát.

A német igazgatási rendszerben e szervezetet nem kelle még előbb felfedezni, meg volt az már a városi életben, a városi tanácsok testületi rendszerében, a fizetéses és tiszteletbeli városi tanácsnokok együttes hivataloskodásában, a városi igazgatási bizottságokban, a városi tisztviselőknek, mint »közvetett állambivatalnokok«-nak a Selfgovernment elvei szerinti felelősségében. Csak arról van szó: ugyanezen rendszert a vidéki községekre és kerületekre is kiterjeszteni, a rendőrséget a földbirtok kapcsa alól feloldani, a rendőri igazgatás szempontjából szükségelt szűkebb kerületeket megalakítani, a községi adókat törvény útján egyenletesen szabályozni és ekként az 1808-ki városi rendezésnek kipróbált alapelveit a kerületi kapcsolatokra — mint az önkormányzat alaptestületeire — alkalmazni.⁶⁶⁾

Az állami teendők önkormányzatának *állandó* testületéhez a kerületben (kerületi választmány) csatlakoznak — mint a városi szerkezetben — a helyi érdekek képviselésére hivatott választott testületek, melyeknek személyzete az igazgatási bizottságok útján a legnagyobb mérvben bevonható az önkormányzat rendszerébe.⁶⁷⁾

Az önkormányzat *egyes elemei* a földesuri rendőrségben, a falusi bíróságban, oskolai előljáróságokban, kerületi hadkiegészítő bizottságokban már meg vannak. Csak meg kell tisztulniok hűbéri elemektől, fel kell ölelniök várost és vidéket egyaránt, egyesülniök egységes testületekké, hatáskörüket tágítaniok, a létező igazgatási rendszerbe szilárdan beillesztetniök.

II. *A bírói hatalom* területén mindenekelőtt a francia elemek kiküszöbölésére van szükség, melyek a német törvénykezési szerkezetet mind a három fokon meghamisították.

A helyreállított állandó birói testületekhez és egyes birákhoz azután az esküdszék csatlakozik, megtisztítva francia éktelenségeitől, kisebb bűnesetekre nézve pedig népbíróság (Schöffenthum).

Legnehezebb feladat azonban a német *igazgatási joghatóságnak* helyreállítása marad annak egyedül lehetséges útján: a hivatásszerű hivatalnokságnak tiszteletbeli tisztség által gyarapításával. A helyi államügyek önkormányzata *magában foglalja egyuttal* az alkotmányos államra nézve szükséges igazgatási joghatóságot.

Hogy ide lehessen jutni, először is önmegismerésre van szükség arra nézve, hogy a társadalmi constitutionalismus mily mértékben bonyolítja be ellentéteibe az állam egész jogi szerkezetét.

Alólról felfelé megoldhatlan ellenmondás támad a *kerületi tanácsosban*, ki hivatva van az igazgatási jogot mint egyes bíró első fokon kezelni és mindamellett az időszerinti miniszterek rendelkezésére kell állania, sőt az országgyűlési választásoknál választási biztosul és kormányjelöltként kell szerepelnie.

Felülről lefelé még erősebb ellenmondás keletkezik abban, hogy egy alkotmányos *miniszter*, mint pártprogramm képviselője, minden vitás igazgatási jogot maga döntsön el, hogy ugy saját illetékessége, mint az alkotmány és törvények értelme felett határozzon, melyeknek pedig hivatása épen az, hogy hivatali igazgatásának folytonosan jogi korlátul szolgáljanak.

E pártszerűleg alakult két fok közt középen állnak a *testületi kormányzások*, folytonos akadályként az érdekeknek folyó igazgatás útján közvetlenül megvalósítására nézve, ezért minden párt részéről ellenszenv tárgya, — mélyen megingatva a kerületi és tartományi

elnökök elmozditható állása, a kormánytanácsosoknak »a szolgálat érdekében« történő áthelyezése által.

Elég közel fekvő volt, hogy ily körülmények közt magában a hivatalnokságban merülhetett fel az eszme, a szükséges támaszt a *kerületi- és főtörvényszékeknek* e helyen becsusztatása által találni meg újra; és a jogászai tevékenységre alapítandó e jogi államnak eszméje a társadalom távolabb álló köreiben is élénk viszhangra talált. Az állami öntevékenységtől való elszokás hozza a társadalmat azon tévhitre, mintha alkotmányos államban a bírósági és igazgatási hivatalnokokból álló egyedül tevékeny gépezet képes volna *önmagát* ellenőrizni, mintha elég volna a magasabb szakhivatalnokokat olykép helyezni el, hogy azoknak egyik sorozata mindig rendben tartsa a másikat. A magánember elhitetheti magával, hogy most már nyugodt szemlélő és a népfel-ség elmélete alapján az igazgatási gépezet ura maradhat, pedig a hivatalnoki ellenőrzés e módja még a magán gazdaságban is hatástalannak bizonyul.

A társadalmi eszélyesség tana még egyszer — e forduló pontnál is — hajótörést szenved az *államnak* örökké egyenlő természetén; mert ugy egészben, mint egyes esetben minden jogi biztosíték *erkölcsi* természetű és nem tukmálható valamely hivatalnoki karra, hanem csak *maguk a népek által* szerezhető meg. A hivatásszerű hivatalnoki karnak társadalmi állása magában jogi korlátul elégtelen és az is marad, a hol az államhatalom egész teljével és a mi még több, a társadalom és uralkodó pártjainak nyomásával áll szemben. A jogszolgáltató hivatalnokság ellenkezőleg magának a birtoknak hatalmára szorul, hogy a közjogot a hatalom ellen megvédhesse. A hol az alkotmány a nagy politikai pártok

küzdelme közepette megállta helyét, ez azért történt, mert a birói hatalom magúknak a birtokos osztályoknak hatalmában talált erősítést, tehát ott, a hol a pártszervezettel szemben jogi és igazgatási szervezet állott, mely a társadalom ugyanazon osztályaiban gyökerezett, melyekből az egymással küzdő pártok kikerültek. A hivatalnokok kölcsönös jogosítványairól szóló pusztá »illetékességi törvény« által a jognak ama diadala a pártok felett ki nem vívható. Csak folytonos együttmunkálás a közjog kezelésében adja meg a népeknek az önkorlátozás megszokását, melyen a politikai szabadság sarkallik. Csak e közremunkálás által nyeri meg a hivatali szervezet az alkotmányos államban újra azt a szilárdságot, melyre a közjog felett ítélő jogszolgáltatásnak szüksége van.

A megoldás tehát ez oldalon is a tiszteletbeli tisztségben fekszik.

A polgárháboruknál kezdődő kétszázados történet hozta tudatra Angliában azon igazságot, hogy sem egyházi, sem világi, sem birói, sem igazgatási hivatalnokság egymagára nem képes a harczot a társadalmi pártok ellen az államban megállni, hogy minden birói vagy alkotmányeskü nem képes a közjogot megvédeni, ha a társadalom a jognak öngyakorlása által nincs áthatva az önkorlátozás szellemétől. Békebirói tiszt és esküdtszék diadalmasan álltak helyt a társadalom legnehezebb harczai, az összes jogi fogalmak legmélyebb bonyolultsága közben és kiállották a próbát, melyet a hivatásszerű hivatalnokság és az államegyház papsága az alkotmányküzdelmekben kiállani soha képes nem volt. Csak a jury, a békebirói és községi tisztség, csak a társadalmi életnézetnek állandó intézmények által eszközölt átala-

kitása adta meg a jogi államnak belső támaszát magának a társadalomnak beléletében.

Németország ez irányban sem szorul új felfedezésekre. Az önkormányzati joghatóságnak alapja már meg van a városokban a *tanácsnak* állandó testületi alakulatában (ellentétben a rajna-melléki franczia *maire-el*). Németországnak úgy régi, mint újabb városi szerkezeteiben minden állandó intézmény magában foglalta már az igazgatási joghatóságot; a »szabad városok« igazgatási testületei ma is csak ebből magyarázhatók meg.

A kapcsolat tehát erre nézve is az 1808-ki városi rendezésben és alapeszméinek a vidéki községekre és kerületi körökre is következetes kiterjesztésében fekszik. Az, a mi ez által a vidéki birtokos osztályok vállaira nehezednék, semmivel sem több annál, a mit a városok uri osztályai kötelelességből és szokásként már régóta teljesítenek. Annak idején nem jártak előlegesen utána, vajjon inyére van-e a városi lakosságoknak e kényszerköteleesség. De a törvényhozó által egyszer megalkotva könnyebben vált szokássá, mint az általános hadkötelezettség. Csak arról van szó az akkor *félíg* keresztülvitt alakulatot ma *egészen* keresztülvinni, a mi által az igazgatási joghatóság következő alakot nyerne:

1. *A rendőri igazgatás* terén a fizeteses rendőrszolgák és csendőrök hivatalos eljárásának állandó ellenőrzésére a tiszteletbeli tisztség szolgálna, mely a társadalom kellő-közepéből eredve a rendőri államnak a legalsó fokon oly ellensúlyául szolgálna, a milyen a rendőrbiztosságban, praefektségben, a hivatásszerű hivatalnokság egyetemleges szellemében soha fel nem található. A hivatali kerületekben az önkormányzat tiszteletbeli tisztsége lép a tarthatlanná vált földesuri rendőrség helyébe. A rend-

őri jog vitás kérdései pedig, engedélyek, helybenhagyások osztogatása, a kedvezmények egész területe, melyen az alkotmányos igazgatás erkölcstelenítő párt- és választási befolyásait érvényesíti, a *kerületi tanácsos* és az *állandó kerületi választmány*, mint igazgatási ítélőszék hatásköre alá esik.⁶⁸⁾

Ezen *első foku igazgatási ítélőszék* ez által állandó testületi alakot nyer, melyre a jogszolgáltatás tekintetéből szüksége van. Egyuttal annyira közel jut a helyi viszonyokhoz, a mennyire az a panaszok legnagyobb részének elintézésére megkívántatik. Ezáltal a sürgetett decentralisatio illő alakjában valósul meg. Ha azt akarjuk, hogy a jogszolgáltatás szelleme végre áthasson a közjogra is, úgy itt alólról felfelé a törvénykezési szerkezet elvei szerint kell szak- és jogértő személyzetet állandó alakban egyesíteni. A rendőri jognak egyenletes kezelése — contradictorius tárgyalás után hozandó döntő határozatokkal — megteremti a jogosság iránti érzéket, mely távolálló hivatalnokok vagy testületek hébe-korba beavatkozása által el nem érhető. Az önkormányzat magasabb tisztviselőinek ily összeműködése ama folytonos kölcsönös jogi ellenőrzésben a törvények részrehajlatlan foganatosítását szokásszerű becsületbeli dologgá teszi. Ez ellensúly, melyet a praefektség a társadalomnak szakértő független elemeiben talál, a jogi államnak alólról felfelé támaszt nyújt, a nélkül, hogy az igazgatásban az egyes hivatalnoknak gyors beavatkozását akadályozná.⁶⁹⁾

2. *A hadügyi igazgatás* terén az igazgatási joghatóságnak összefüggés nélküli tagjai a kerületi hadkiegészítő bizottságokban stb. már előfordulnak; a kerületi választmánynyal kapcsolatba lépnek és legfőbb folyamo-

dási fokukat a tartomány számára hasonszerűleg alkotott bizottságban találják.⁷⁰⁾

3. Az *adóbecslések* terén a választott bizottságok elhibázott rendszere a kerületi választmány által találja kiigazítását az igazgatási joghatóság szellemében.⁷¹⁾

4. A *városi igazgatás* tekintetében a városok az állandó kerületi választmányokban, a nagy városok egy hasonszerűen alkotott tartományi választmányban találják a megfelelő felfolyamodási fokot.⁷²⁾

5) Az *iskolai igazgatás* a hivatali kerületben az iskolai előljáráóságok olyatén alakulatát találja, mely az önkormányzat hatósági tisztségével kapcsolatban a kellő tekintély és kellő értelmiség birtokában van, melyek az eddigi intézményeknél hiányzottak.⁷³⁾

Ezen I. foku igazgatási ítélőszékekhez a Németszámban nélkülözhetlen *tartományi másod fok* csatlakozik. Steinnak eszméje, a porosz kormányzéki testületeket *Notables*-ok által helyettesíteni, az akkor tervezett alakban kivihető nem volt. A hatósági önkormányzatnak a kerületben kifejlesztése után létrejő azonban a kormánytanácsokkal egyenrangú személyzet, hogy a másodfoku igazgatási ítélőszéket magasabb hivatalnokokból és tiszteletbeli tisztségekből megalkossa, a peres igazgatási joghatóságot arra ruházza és ezzel a tartományi kormányzékeket egyszerűsített alakban kizárólag végrehajtó közegekké alakítsa át.⁷⁴⁾

A ezen oldalról kiinduló szerkezetnek tetőzetét egy *igazgatási legfőbb ítélőszéknek* kell képezni.

Már az alkotmányos korszak első kezdetén elég közelekvő volt a miniszterek intézvényi jogát a kinevezésekre, fegyelmi hatóságra és az igazgatás ügymenetére szorítani; a *törvény vitás értelmezése* feletti anyagi eldöntést ellenben

összefoglalva egy testületi hatóság kezében öszpontosítani, melynél az egyes szakosztályok magától érthetően szakértő tagok által vettek volna részt.

Annál közelebb fekvő volt ez, minthogy ama szabályozás az igazságügyminisztériumban már meg is történt, hason alakulat már létezett az illetékességi ítélőszékben, maga a francia minta utalt arra, hogy a Contentieux (vitás jog) már az igazgatás egységének és rendjének érdekében is nem egyes miniszterek, hanem igazgatáshoz és joghoz értő testület által contradictorius eljárásban ítélendő el. A közjog iránti érzék felébredésével semmi esetre se kellene e reformot egy napig is elhalasztani.

Tarthatatlan állapot, hogy az alkotmányra az egész hivatalnoki kar esküt tesz, de valamely alkotmánycikk vitás értelme felett a váltakozó alkotmányos miniszterek határoznak végérvénnyel.

Tarthatatlan állapot, hogy az igazgatást törvényesen szabályozó rendeleteknek egész sora törvényként közzétételük, de a miniszterek maguk állapítják meg e törvények vitás értelmét azaz azon jogi korlátot, melyet a törvény épen elébök szabni hivatva van.

Ideje lesz tehát az igazgatási jog vitás kérdései számára rendelt *jogértő tanácsosokat* (justitariusok) a minisztériumok bürokratikus szerkezetéből végre kiszakítani, *testületileg* alakítani és jogi ellenőrzésül a minisztertanács mellé helyezni, — hasonlóan ahhoz, a mint a pénzügyi ellenőrzés van a főszámvevőszék alakjában a minisztertanács mellé rendelve.

Célszerű lesz az igazgatási jog e szakértői mellé a *legfőbb törvényszék* néhány tagját csatolni, miként az hasonló alakulatoknál történt. De az igazgatási törvénykezést

a központi igazgatástól teljesen elválasztani a legfelső fokon sem kell, mivel személyzete és ügymenete a polgári és büntető jogszolgáltatástól alólól felfelé eltér és sok évi gyakorlatot feltételez, mely a legfőbb törvényszékétől különbözik. Ha e helyet a legfőbb törvényszék egyik tanácsával akarnók betölteni — vagy tulnyomóan magasabb igazgatási tisztviselőkből kellene azt összeállítani vagy pedig *anyag*i irányban folyamodási fokról lemondani, miként az Angliában fokozott mérvben történt a writ of certiorari-nak magánfél javára szabályszerűen történő kizárása által.

Központi igazgatási ítélőszék szerkezetében nem a név lényeges, hanem az *állandó testületi alakulat*, a koronkénti miniszteri igazgatástól *független* állás, a szóbeli *contradictorius* tárgyalás, az eldöntés *végérvényes* volta. Lényeges csupán a bírósági alakulat, az eljárás és az alkotmányos miniszterek felmentése vitás jogi kérdések eldöntése alól, mely őket meg nem illeti.⁷⁵⁾

Az *átmenet* az eddigi állapotból egyszerűen akként lehetséges, hogy az eddigi illetékességi ítélőszék felosztattván, helyére az igazgatási ítélőszék lép és most már a hatóságok mindkét sorozata *saját illetékessége* felett határoz: az igazgatási ítélőszék az igazgatás, a legfőbb törvényszék a rendes bíróságok területén. Egyes esetekben kétségkívül jöhet elé a legfőbb fok határozatai közt ellenmondás, mely szabályszerű megoldását törvényhozás útján találja. Több német országos alkotmány indult meg már ez úton minden visszasság nélkül a gyakorlatban. Már jelenleg szabály szerint fedezik egymást az illetékességi ítélőszéknek és a legfőbb törvényszéknek az illetékesség felett a fennálló törvények szerint hozott határozatai és a hol eltérnek egymástól, az illetékességi ítélőszék több-

nyire kedvezőbb volt a bíróságokra nézve, mint a legfőbb törvényszék.

Csak ha majd amaz ellentétek halmozódnak és jelentékenyebb vizzásságokat eredményeznek, lesz ajánlható egy új közvetlen *jogi eszköznek* behozatala a legfőbb törvényszéknél (jövőben a német birodalmi törvényszéknél) »az igazgatási illetékesség áthágása miatt«; mely azután a semmiségi alapelvek szerint lesz kezelendő, tehát a folyó igazgatásra nézve felfüggesztő hatás nélkül.

A miniszteri igazgatás megtartja ez által az országos alkotmányokban a szükséges *szabad mozgást* a fenálló törvények szerint helyesen kimért hatáskörében. De kényszerülve lesz, ha hatalmát terjeszteni szükségesnek látná — a *törvényhozás* terére lépni, a helyett, hogy — mint most — önértelmezés által segítsen magán. A közjog feletti jogszolgáltatásnak e végczélja nem helyezi a bíróságokat (a bureaucratia kedvelt kifejezése szerint) az igazgatás fölé, de igenis a királyt és törvényhozó testületeket a koronkénti miniszterek fölé.

A leendő birodalmi törvényszéknek, mint a polgári és büntető jogszolgáltatás legmagasb szabályozójának magasztos hivatásához járuland egykor a legfőbb feladat: az igazgatási ítélőszékeknek a jogi államban elhatárolt területét az alkotmányos korlátokon belül tartani.

III. *A törvényhozó hatalom* a király, az állandó birodalmi tanács és választott képviselőház kezében e belső alakulatban annyira összefüzi az államot és társadalmat, hogy a német állam jogi államként újra életre kelni és tovább fejlődni fog. Mihelyt a sajtó, az egyesületi jog, az államról jelenleg uralkodó társadalmi nézetek ziláltsága alólról felfelé állandó ellenszervezetet talál a szokás-szerű önkormányzatban, az állami hivatásnak és nyilvános

jogszolgáltatásnak a társadalmi osztályok által egyenletes gyakorlásában, nem leendő többé veszély államellenes tanokban és pártalakulásokban, melyek mindig csak a társadalomnak az államtól elidegenüléséből veszik eredetöket. A mai társadalomnak főellentétei természetesen a szervezetben is — mint minden szabad alkotmányban — hevesen fognak egymáshoz surlódní, a nélkül azonban, hogy az összöntudat az állam irányában veszendőbe menne. A politikai szavazatjog kiterjesztése minden felnőtt férfitra, ki az esküdt szolgálatra, népbírói és községi tisztségre, a végrehajtás és jogszolgáltatás valamely személyes functiójára kellő komolysággal vállalhat kötelezettséget, nemcsak minden veszélyességét elveszti, de jogi szükségességgé válik. A szavazati jog ujra megtalálja jogi hatását, mely a mai társadalomban teljesen elveszett. A résztvevés a törvényhozó testületek megalakításában nem velünk született emberi jog, hanem résztvevés az állam kormányzatában, *uralmi jog*, melyet mint minden uralmat mások felett jogszerűleg kell megszerezniünk oly kötelességek teljesítése által, melyeknek betöltésén az állam igazgatása és jogszolgáltatása nyugszik. A mint az állam szervei a legszélesebb mérvben felveszik magukba a társadalmi osztályokat, és viszont nyilvános kötelességeknek a szomszédság kapcsolatában közös teljesítése az érdekeik által elkülönzött osztályokat együvé hozza és közös kötelesség teljesítésében szókásszerűleg egyesíti, — előáll a kölcsönös áthatás állam és társadalom közt, a melyen szabad nemzetek közléte sarkallik. Ez áthatással a *jogi alapelvek* is, melyeket a mai társadalom szem elől tévesztett, visszakerülnek a pártalakulásokba. Az életérdekek az államszolgálat és jogszolgáltatás megszokásában ujra megtalálják a politikai

ítélet azon biztosságát és a jogi érzéket, mely az élet javainak szerzésében és élvezésében, a sajtóban és egyesületi jogban magára fel nem található. A német szorgalom behatóbb értelemmel tárgyalta a görög és római államfejlődést, az angol és francia jogtörténetet, mint magok az illető nemzetek. Mindinkább belátta, hogy az összes nemzetek alkotmányfejlődése, nagysága és hanyatlása kiválóan azon ellenszervezeten alapszik, melyet a társadalom a hadi szolgálat és törvénykezés, az államszolgálat és egyház állandó intézményeiben és megszokásaiban talált. E meggyőződés a *német* állam helyes felfogására is újra elvezetend és az összeség feletti szellemi uralmában még egyszer közjavává leend a német iskola által kiképzett népnek. E belső szerkezetnek választói jogokra, választói rendszerekre és törvényhozó testek alakulatára visszahatása túlhaladja jelen fejtegetés feladatát.

E helyen még csak azt kell kimutatnunk, hogy az alkotmányos rendszernek igazgatásban és jogszolgáltatásban keresztülvitelével helyre áll a jogi állam, mely az abszolút államból történt átmenetnél veszendőbe ment volt és mely csak a felelősségnek és önkorlátozásnak az önkormányzatban kifejlődő érzéke, nem pedig hivatali teendők mesterkélt kiosztása által teremthető meg újra.

A mint az önkormányzati hatóságok újra visszanyerik az *igazgatási joghatóság* jellegét, visszatér a jogvédelem a közjég terén, mely (mint korábban) a polgári és büntető bíróságoknak az igazgatási joghatósággal folytonos egymásra hatásán alapszik és minden pontot megvéd, mely jelenleg jogi oltalom híjában van.

Az államtevékenység *egyes területeit* tekintve, meg van ezzel találva a rendőri intézkedéseknek és határozatoknak oly soká hasztalan keresett jogi ellenőrzése, a védelem a rendőri hatalommal alkotmányos államban párt és választási célokra történő beláthatlan visszaélések ellen. A hadi és honvédelmi szolgálat vitás kérdései miatt alkotmányküzdelem többé nem támadhat. Állami és községi adórendszerre nézve előáll a régóta hiányzó jogszolgáltatásszerű kezelés. Az iskolai igazgatásban a községnek, egyháznak, családnak, a nevelési rendszer állami egyöntetűségének ellentétes igényei szokásszerű összeköttetésben találkoznak az állam tanügyi törvényei szerint kezelt önkormányzatban. A városi igazgatásokra nézve az államhivatalnokoknak el nem határolt felügyeleti joga helyébe hasonnemű igazgatási joghatóság lép legfőbb folyamodási fokul. Az állam és egyház közti küzdelem tekintetében az önértelmezés helyét igazgatási ítélőszék foglalja el. A vitás jogkérdéseknek — *Contentieux* — többi kiegészítő területei azon általános alapelv által nyerik jogszolgáltatásukat, hogy az egyes minisztereknél lévő anyagi folyamodási fokok helyére az igazgatási ítélőszék lép.

Az alkotmánylevél általános elméleti tételei ekként a német nép valóságos *alappogáivá* lesznek.

Az *alkotmány minden cikkére* nézve joghatóság lép a magyarázat helyébe.

A *törvény és rendelet* közötti határt a jogszolgáltatás a közjogban is biztosan megkülönbözteti.

A kivetendő *adók törvényes voltát* a bíróságok szervezete három fokon biztosítja.

A hivatalnokok *felelősségére* nézve újra visszatér a jogszolgáltatás akadálytalan menete.

A miniszterek *jogi* felelőssége fejezi be végső kiegészítésül a jogi államot.

XII. A német jogász hivatása.

A német jogász hivatásának a német összállam ujjaalakulása által — vonatkozásban az egyes államok belső szervezkedéséhez — tág és tisztos tere nyílt.

Habár e hivatáskör egymagára nem képes a jogi államot fentartani, ha a küzdelem magasra tornyosuló hullámai közt a nép öntudata a létező államtól és jogtól elidegenült: másként van ez ott, hol — mint Németországban — a két alaptényező mozgalmából *felfelé* irányuló új államképzés keletkezik. Épen ilyenkor jut a jogásznak osztályrészul egy legnagyobb jelentőséggel bíró új hivatás, melyet a német jogászok jövőben épen oly sikerrel fognak betölteni, mint a múltban tevék.

A német jogászság hiven és tisztességgel tölté be egykor hivatását, a mikor az idegen jogok *receptiójával* mélyen összekuszált viszonyok rendezése túlnyomóan vállaira nehezült.

Az *absolutismus* alatt a hivatalnoki birói kar a jogi állam alapszerkezetét oly módon tartá fenn, mely a »kamara-i törvényszéket« a mivelt nemzetek közt közmondáossá tévé.

Még az *alkotmányos államra átmenet* jogi bonyodalmai közt is a szűken fizetett birói kar jobban ellenállott a társadalmi pártok befolyásának, mint az igazságügynek ugynevezett főméltóságai; a német ügyvédség a francia és angol ügyvédség hibáitól ment és a hatalom urainak szolgálatától erkölcsileg független maradt.

A német *jogtudomány* a romantikus irányu bonyolult reactióból átmenetnél visszatért magánjogának gyökeres kutatásához és csak a jelenlegi nemzedék életében tanita meg e fejlődés nemzeti elemeit felismerni, viszonyukat az idegen recipiált jogokhoz elfogulatlanul méltatni.

Ugyane jogásztevékenység a *közjog* felé is forduland, az alkotmányos elméletek hamisításait le fogja rázni és újra csatlakozva a német országos államjoghoz a német jogi államot ismét megtalálándja.

A német jogviszonyok új szerkezete ehhez oly előfeltételeket tartalmaz, melyek létele az átmeneti viszonyok által pillanatnyilag ugyan el van rejtve, de melyek a birodalmi alkotmányban ép úgy, mint az országos alkotmányokban, valamint a német társadalom összes állapotaiban kétségtelenül megvannak.

I. *A német jogi állam szerkezetének* az államhatalom némely lényeges elemeit (külügyi és közlekedési viszonyok, hadsereg, tengerészet stb.) egy együttes kormányban egységes fővel kelle összefoglalnia. A német középpártok — dicséretükre legyen mondva — elég hamar beletaláltak magukat ebbe, bármily kevésbé felelt is meg ez alakulat a társadalmi alkotmányosság eszméinek.

Magukba elhatárolt kormányzati jogok illetén *első* összefoglalásának — egy államminiszterium, államtanács és birodalmi tanács elemeit kelle egyelőre *egy* testületben egyesítenie, melyek később egymástól külön fognak válni.

E *kettős államképzés* azonban lényegében kedvező a jogi államra nézve. Köztársaság csak ily kettős alakulat által nyer életképességet, mivel a souverain társadalom nagy rétegei az egyes országnak állami alakulatában és

megszokásában találják ellensúlyokat. Monarchikus államtestületek összefoglalásában még magasabb mérvben jelentkeznek a jogi állam föltevésai.

Az államhatalmak törvényes megállapítása és a jogszolgáltatás azok felett e viszonyban úgy az egyes államra, mint az uralkodó házak önfenntartására nézve *életfeltétellé* lesz. A dynastikus érdeknek tulkapásai — mint egykor a német szövetségben — lehetetlenné válnak oly kormányokra nézve, melyek a német császárság és az összes német nép képviselete *közé* helyezve, csak határozottan szabályozott illetékességi körben képesek *önmagukat* fenntartani.

Az előzetes kérdések egyelőre a *szövetségi tanács* (Bundesrath) mozgékony alakjában — mely az átmenetre nézve czélszerű és elkerülhetetlen — találják rendezésüket. A növekvő surlódások és vitakérdések önmaguktól igazgatási ítélőszékek, főszámvevőszék, birodalmi törvényszék — mint minden illetékességi kérdés legfőbb szabályozója — felállításának szükséges voltára fognak vezetni.

Mindazon viszonyok, melyek az egyes országokban miniszterek és népképviseltek közt *összeütközésekre* vezettek, a birodalmi alkotmány által oly alakot nyernek, melyben nemcsak állam és társadalom, hanem országos és birodalmi kormányok is szemben állanak egymással, melyben nem hatalmi parancsok, igazgatási végrehajtás és ostromállapot, hanem csakis jogszolgáltatás képes megoldásra vezetni.

II. Az egyes német országos alkotmányok nem talál-
nak többé — mint egykor a német szövetségben — a dynastikus érdekekben egyetemleges ellenfélre, hanem kétoldalu biztosítékra a birodalmi alkotmányban, mely

egy összkormányt a társadalom összérdekeivel fűz össze. A szövetségi alkotmányok »biztosítása«, mely a német szövetségben hiu törekvések tárgya volt, itt valósággá lesz; mert az önfenntartás érdeke kényszeríti az egyes országokat arra nézve közös kezességet vállalni.

Összeütközések az egyes kormányok és rendek közt már jelenleg egészen másnemű közegre találnak a szövetségi tanácsban, mint az egykori szövetségi gyűlésben; a szövetségi tanács e közvetítő tevékenységének azonban jogszolgáltatásra kell átmenni azon mértékben, a mint a vitapontok szűkebb körökre vonulnak vissza, technikai jellegűekké lesznek és az államjogi folytonosságot minden fél érdekében többé nélkülözhetni nem fogják.

Ha az egyes kormányok kényszerülve vannak önfenntartásukat *felfelé* törvényben és jogszolgáltatásban keresni, ne hogy egy központosító birodalmi kormány felfalja őket; ugyane viszony *lefelé* is kényszerítőleg hat törvénynek és jogszolgáltatásnak az egyes országokban megszilárdítására. Oly eljárás, mint a hannoveri, kurhesseni, meklenburgi alkotmányküzdelemben — a mai birodalmi szerkezetben többé elő nem fordulhat.

Miután az egyes kormányoknak összes ellenállási képessége úgy felfelé, mint lefelé az országos kormány és képviselőlet közti *egyvetértéstől* függ, az igazgatási jogszolgáltatás biztos menetének az egyes államok belsejében is helyre kell állania. Az egyes miniszterek által a rendőri, katonai, pénzügyi, egyház- és tanügyi jog vitás kérdései felett gyakorolt önértelmezés — az absolutizmusnak s bürokratizmusnak a mai államban e legveszélyesebb öröke — az egyes államnak a birodalomba illesztése által elveszti támaszát és hatalmi eszközként ingerét.

III. *A társadalomnak a német birodalmi alkotmányban képviseltetése* ez idő szerint még az általános, egyenlő, titkos szavazati jog kezdetleges alapján nyugszik. A viszonyoknak nehéz vészteljes időkben történt ujjonnan alakítására — az egyes alkotmányok minden elvet nélkülöző különfélesége mellett és a megelőző tapasztalatok után — más alap tényleg lehetséges nem volt.

E képviseletnek tisztán társadalmi alakulása egyoldalúságában először is az egykori német szövetség megrögzött partikularismusával szemben szolgál ellensúlyul. A rendi társadalomnak egyes megcsontosodásai ellen — miként azok Mecklenburgban még fennállanak — feloldólag fog hatni. Mint mozgató erő összpontosítólag fog hatni, míg a szükségkép közösnek kellő mértéke — melyet német szellem eltűrni képes — elérve leend. Kik e türelmetlenül agitáló irány felett pálczáat törnek gondolják meg, hogy Németország két század óta nélkülözte közös törvényhozás életképes szervét.

Ez alap azonban kétségkívül komoly veszélyeket tartalmaz a *jövő* tekintetében. Mindig fog pártokat teremteni, melyek a társadalmi alkotmányosság értelmében az »egységes államot« »felelős miniszterekkel« fogják akarni és minden egyebet csak ennek rovására történő részfizetésnek tekintenek; pártokat, melyek a többségnek felelős praefekt- és miniszteri rendszer által kezelendő szabad igazgatást sürgetnek, nem törődve azzal, hogy az egyes állam jogi szerkezetével együtt a jogi állam általában halomra dől. Ez iránylat következetesen haladva az általános, egyenlő, titkos szavazati jognak az országos alkotmányokra, tartományokra, kerületekre, községekre kiterjesztését épen úgy, mint az államszerkezetnek választott igazgatási tanácsok

egyenletés rendszerébe feloldását fogja zászlajára tűzni.

De bármily heves parlamenti küzdelmek keletkezzenek is ez alapviszonyból, hatásos *ellensúly* fekszik mégis a német népnek állami különalakulatok iránt valóssággal létező alaphajlamában, mely a franczia praefektek és conseils-ek rendszerével megbarátkozni soha nem fog. Ez ellenirány kapcsolatban az egyes országos kormányoknak önfenntartásra irányuló érdekével, bizonyynyal ellenállásra képesnek fog bizonyulni és talán épen megfordítva — a választási rendszereknek tovább haladó összeolvadásával — a birodalmi, országos, kerületi és községi szervezetekben az egyes országok érettebb rendszereit (természetesen sokféle egyezkedések után) fogja a birodalomban is érvényre emelni.

Arra nézve természetesen nem szabad csalogódásban lenni, hogy a nagy osztályérdekeknek surlódása a birodalomban azon arányban fog növekedni, a melyben az új birodalom ifju ereje és egységes vezetése enyészni fog. A szövetségi állam összes szervezetében azonban e küzdelem is elvégre csak *törvényhozás és jogszolgáltatás* útján intézhető el. Mert a szövetségi alkotmány közbeeső szervezete akadályozza a társadalmi erőknek összezsugorodását az államhatalom feletti közvetlen uralomra. E küzdelem is a birodalmi minisztereknek nem »politikai«, hanem »jogi« felelősségével fogja végét érni.

Az egykori birodalmi alkotmány fejlődéstörténete oly megoldásra utal, mely a külön állam képződésének jogi biztosítása tekintetében sokkal inkább helyez nagyra is sokat, mint igen keveset kilátásba. És ama hajlam korántsem volt a régi rendi alaphajlamok által egymagukban meghatározva, hanem a nemzetnek egyé-

nítő jellemvonása által, mely a társadalom új képződésében is megfogja a központosítás helyes *mértékét* találni.

A *kezdeményezésnek* a jogszolgáltatások egész láncolata tekintetében, melyet e viszonyok feltételeznek, maguktól a kormányoktól kell — helyesen felfogott érdekből — kiindulni. A nagy államképzésre képes nemzetek magukkal hozzák azonban ehhez jogi alkalmasságukat, mely a társadalom életében is egészséges *jogi érzésként* folytatja lételetét. A kerület és község hatósági önkormányzatában a népérzék is nem soká megbarátkozik az ez által követelt megszorításokkal és épen az állam helyi életében kedveli meg a jogszolgáltatás biztosított állapotát. Németország vidéki kerületeiben épen úgy, mint a városokban végre tért nyerend azon meggyőződés: »hogy a világon semmi sem oly jó, hogy az állampolgárnak szabad öntevékenységet az állam ügyeiben helyettesíthetné«.

Az új társadalomnak — mely a német államéletben újra öntevékenynek és otthoniasan érzi magát — körén belül kezdődnek a német jogász osztály *új feladatai*.

A jogi állam nem *jogászállam*, mely közjogát munkafelosztás útján egy egyes osztályra ruházhatná, míg a társadalom többi része keresete s élvei után jár és érdekeit sajtóban és egyesületi jogban szervezi. Csak ha a jogi öntudat az állami önmunkásság tartós megszokása által újra feléled, töltheti be ezzel kölcsönös vonatkozásban a jogász teljesen hivatását.

A dolgok ez új állása a jogásznak terhes hivatásához kétségkívül új és nem könnyű igényeket támaszt.

A közjogban is tételes ismeretekre kell szert tennie, melyeknek az elméleti előkészülésnél helyet kell foglalniok. Nem lesz tovább megengedhető az egykori birodalmi jogot antiquarius furcsaságok pusztá gyűjteményének tekinteni, és a saját ország jogának összefüggő ismerete helyett megelégedni azzal, a mit a társadalmi pártküzdalem eddigelé »politika« neve alá foglalt.

Még erősebb mértékben van a jogászok gyakorlati öntevékenységre a közelet terén mindenekelőtt a községi életben szükség, hogy az államról annak valóságában azaz a közigazgatásra nézve biztos ítélet legyen nyerhető. E nagyobb részttevés a szabad öntevékenységekben azonban nagy számú ügyvédséget feltételez, mely természetesen nem egy pusztán keresetre irányuló társaság alapelvei szerint, hanem csak tudományos hivatásként a birói tiszt-ség teljes készségével, szabad versenyben állhatja meg méltóan helyét.

A jogász hivatása az ekként szélesbitett látkörben a társadalom összes érdekeinek jogi eszközökkel szolgálatára lenni és alapviszonyainak körében pártállást foglalni el.

Hivatása a községi tiszteletbeli tisztségben úgy, mint a népképviselőben, az önkormányzat igazgatási hivatalában, valamint az igazgatási joghatóság állami közegei közt elfoglalni azon helyet, mely a joghoz értőt első sorban illeti meg.

Csupán a régi és új társadalom *tagadólagos* irányjaiban, melyek *egy* rész érdekei miatt az államot szem elől tévesztik, nem kellene jogásznak helyet foglalnia.

Vannak általános hivatási kötelelességek, melyeket a jogértőnek minden pártállástól függetlenül be kell töltenie.

Ha az utóbb lefolyt emberöltő meghaladt állapotainak utóhangjaként a társadalom tulzó elemei az államtól — az állandó északarat változhatlanul szükséges egységétől — a jogot és lételt megtagadják; ha az államhatalom leglényegesebb jogai röviden és fennyen rendőrség-, buroaucratia- és önkénykint jelöltenek meg: a jogász hivatása volna emlékeztetni arra, hogy a német állam eredetileg jogi állam, hogy nem a buroaucratia, hanem a társadalom félreértése semmisítette meg a jogi államot; hogy a porosz állam a jognak és pénzügyeinek rendezését korántsem népképviseletétől tanulta meg, hanem a mivelt világban fenálló legderekabb állami intézményeket a társadalom rendezett közrehatása mellett csak folytatni és tökéletesíteni akarja.

Ha a társadalom csodálatos önámításban mindig jogról és jogi államról beszél, míg mindenki *maga* akar alkotmányozkikket és törvényeket értelmezni: a jogász feladata a társadalomnak kijelenteni, hogy önmagát ámitja. Jogot akarni — jelenti-e, ha ez alatt mindenki csak saját felfogását a jogról érti, — sibi ipsi jus dicere? Épen *ellenkezője* a jogi akarathnak, ha senki sem akarja magát állandó, részrehajlatlan jogszolgáltatás alá vetni. Épen ez állapot az, melyet a jogi állam által mellőzni akarunk.

Ha a társadalom az államot és jogszolgáltatását *érdekképviseletének* alakzatában akarja feloldani, ha balga felfogásában kereskedelmi, ipari törvényszékeket, esküdtszékeket, igazgatási ítélőszékeket még mindig az érdekeltek többsége által *választatni* akar: a jogász feladata erre azt felelni, hogy bírák és esküdtek általában *nem* esnek választás alá. Ezred év óta azon nyugszik a német jogi állam, hogy a jognak vitás kérdései felett

állandó közegek döntenek, melyeket az államhatalom, nem pedig a társadalmi érdekeltek többsége nevez ki. A jogásznak kellene arra figyelmeztetni, hogy a társadalom összes választásai, változékony alakulataikkal és többségeikkel csak az állandó jogszolgáltatás ellenszervezetében, hogy a népképviseletnek összes változékony alakulatai csak a törvényhozásnak egy állandó közege által találják meg azon ellensúlyt, melyen a társadalom önkorlátozásának megszokása azaz a polgári szabadság alapszik.

E kölcsönhatásban a társadalmi osztályok jogi érzékéhez található a jogértők kimagasló állása, nem pedig olyas társadalmi munkafelosztásban, mely a jogászt egyedül a jognak, a többieket pedig mind csak saját érdekeiknek megóvására utalná.

Ez állás époly biztosan be lesz töltve, mint a mily bizonyos, hogy a német népnek jövő kormányzása a most kivívott alapokon csak törvényt szerinti lehet — *jogi állam a mai társadalom alapján.*⁷⁶⁾

(Vége.)

JEGYZETEK.

A 92-ik lapon a 2-ik bekezdés végére teendő: ²⁹⁾

» 92-ik » » 4-ik » » ³⁰⁾

» 107-ik » » 2-ik » végén ³²⁾ helyett olv. ³⁵⁾

» 131-ik » » 3-ik » » ⁴¹⁾ » » ⁴³⁾

» 135-ik » » 2-ik » » ⁴²⁾ » » ⁴⁴⁾

Jegyzetek.

¹⁾ A *társadalom* fogalmáról ld. *Stein L.* »Der Begriff der Gesellschaft und die sociale Geschichte der franz. Revolution.« Lipcse 1850. Bevezetés I—CXLI. l. E mesteri fejtegetés döntő jelentőségüvé lett *Gneist* angol alkotmány-története megírásánál. Nagyobb terjedelemben érvényesíté *Mohl* Róbert a külön társadalmi jog eszméjét, mint az államtudományok új felfogásának alapját a tübingi »Zeitschrift für Staatswissenschaften« 1851. évfolyamában és »Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften« cz. művében I. k. (1855). A mindent felölelő befolyás, melyet a gazdasági életnek átalakulása a fogalmakra gyakorol, mai napság az államra vonatkozó minden eszménél előtérbe lép. A társadalom fogalma már Németországban is gyakorta oly kiterjedésben jelentkezik, mely magában foglalja az államot s mint eszközt a célhoz mag alá rendeli. Ez egyoldalúság ellen fordul *Bluntschli* a müncheni »Kritische Übersicht« III. köt. 229—266. lapjain (1855.). A társadalom fogalma irányadó jelentőségének teljes elismerése mellett *Gneist* is más következtetésekre jut az állam és társadalom közti viszony tekintetében, mint *Stein L.*

²⁾ E szónak »jogi állam« (Rechtsstaat) bevezetése a tudományba *Mohl* Robert érdeme, különböző irataiban, jelesen a »Polizeiwissenschaft« bevezetésében és »Literatur der Staatswissenschaften« I. 297. köv. lapjain. Hogy e szó oly gyorsan honosult meg, sokat mondó jele annak, hogy a nemzeti gondolkodás egyik alapvonásának adott megfelelő kifejezést. Joggal emlékeztet azonban *Schultze H.* (Deutsches Staatsrecht. 145 l.) arra,

hogy e szóhoz még sok homály és félreértés tapad, hogy jelesen e szó alatt korántsem lehet és nem kell az állam megszorítását értenünk egy jogi polgárszerződés pusztá czéljaira. *Stein L.* »Die Verwaltungslehre« I. 297. (2. kiadás 1869.) kiemeli, hogy a jogi állam úgy a szó, mint fogalma tekintetében kiválóan német s hogy alapjában az egész jogbölcselem *Grotius* *Hugo* óta az állam oly fogalmának felállítására és kifejtésére irányul, melyet e szó »jogi állam« fejezzen ki. A nehézség e fogalom tulajdonképi kifejtéséhez jutni a német hajlamban feküdt: az államot az egyesnek saját jogából indulva ki konstruálni. »A jogi állam utáni törekvés azon időpontot jelenti, melyben az államtól nem a jogot átalában, hanem a kormányzati jogot, mint új államélete számára érvényes rendszert követelik, azaz a hol a kormányzat nagy és hatalmas szervezetének a törvény, az önkormányzat és az egyessel szemben határt kell szabni, e három tényező önállóságának a kormányhatalommal szemben megóvására« (*Stein* I. 298.). A következőkben előadandók feladata e felfogást történetileg és részleteiben indokolni.

³⁾ *A társadalom belső szervezete* könnyed alapvonásokban van itt *Steinnak* gondolatmenete alapján tárgyalva a fennebb idézett értekezés nyomán a finomabb összekötő részek mellőzésével. A társadalmi élet és elmélkedés végpontján, mely ellenmondással záródik, jelentkezik azután az állam ellentétes szervezete.

⁴⁾ *Az állam ellentétes szervezete*, mely alólról felfelé az önkormányzat összekötő kapcsa által a társadalmi szabadság hiányát legyőzi, rendszeres összefüggésben van tárgyalva *Gneist*, »Selfgovernment, Communal-Verfassung und Verwaltungsgerichte« (3. kiad. 1871.) 879—1018. l.

⁵⁾ *Stahl*. »Staats- und Rechtslehre« II. 137. A kivitelnél azonban *Stahl* sem jut azon állásponton túl, hogy jogi ítélet csak »kivételes jogok« felett hozható azaz magán jogi czimek felett, hogy a közigazgatás egyebekben a czélszerűség alapelvei szerint kezelendő. E felfogás félreismerhetlenül a bíróságoknak az igazgatáshoz tényleges állásából van merítve, miként azt *Stahl* Bajor- és Poroszországban ismerni tanulta.

⁶⁾ *A parlamenti alkotmány belső jogi szerkezetének tárgyalására nézve utalunk Gneist »Engl. Verwaltungsrecht» 2. köt. és Gneist »Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England« cz. műveire. Mint összehasonlító közigazgatási jog: Gneist »Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung.« Berlin 1869.*

⁷⁾ Törvény, rendeleti jog és szabályozó hatalom iránt angol, franczia és német rendszer szerint ld. *Gneist »Verwaltung, Justiz.« 62—76. l.*

⁸⁾ Az angol *Selfgovernmentnek* az anglonormann hadi, törvénykezési és rendőri szerkezetből és városi jogból keletkezése összefüggőleg van tárgyalva *Gneist »Die Geschichte des Selfgovernments.«* Berlin 1863. — Később az »*Englische Communal Verfassung*« második kiadásának részeként (I. köt. 1—400 l.) újra nyomatva. A mai igazgatási jog alapelvei folynak: a békebirói tiszttel keletkezéséből és kifejléséből ld. id. helyen 171—188., 291—308., 364—370. l. a községi adórendszerből 188—194., 286—87., 362. l. a néphadi szerkezetből 372—376. l. a városi szerkezetek tovább fejlődéséből 194—204., 318—25., 364—68. l. Átmenet az újabb parlamenti alkotmányba 387—400 l. Az angol *Selfgovernment* összes közegei magasabb vagy alacsonyabb tisztségeket képeznek, részben községi választmányokat is esküdtszékek alakjában. A *Selfgovernment* minden tisztségének azonban tiszta *hivatalnoki* jellege van: az állami hivatalok minden jogával és tiszteletével, de összes köteleiségeivel és felelősségével is. Az alkalmazás és elbocsátás is a hivatali jog normalis elvei szerint történik, a tiszteletbeli hivatal természetéből folyó csekély eltéréssel. A teljes azonosság kitűnik Angliában a folytonos átalakulásokban, melyeknél fogva minden emberkorban — hol a *Selfgovernment* fizetés nélküli tisztségei lépnek fizetési államhivatalok helyébe, hol — még gyakrabban — megfordítva.

⁹⁾ A régi állam alapszerkezetéről (1) törvényben, rendeleti jog- és szabályozó hatalomban (2) állam hivatalnokok és önkormányzat útján történő végrehajtásban (3) közigazgatási, birói és parlamenti ellenőrzésben ld. *Gneist »Verwaltung, Justiz, Rechtsweg«* (1869) 62—206. l.; jelesen az igazgatási jogszol-

gáltatás közvetítő állásáról 144—159., 171—189. l. Az ugynevezett igazgatási végrehajtás szükségéről és újabb alakjáról ld. *Gneist* »Selfgovernment« (1871.) 334—36., 432. l.

¹⁰⁾ *A rendőri joghatóság* összes szerkezete, a birodalmi törvényszékek felelbbviteli ellenőrzésével, az intézkedő hivatalnoknak felelősségével és az igazgatási törvénykezés felelbbvezési menetével látható *Gneist* »Selfgovernment« 475—517. l. A hivatali hatalmak szakadatlan lánczolatáról a miniszteri kormányzattól le a végrehajtó helyi közegekig, constabler-ig stb. ld. u. o. 83. §. Az igazgatási joghatóság módosításáról egy igazgatási legfőbb felelbbvezési foknak versenye következtében: a miniszteri kormányzat szegényügyi osztályánál ld. *Gneist* »Selfgovernment« 769—76. l. az egészség- és építésügyi rendőrség helyhatósági intézményeiben 826—33. l., az utak kezelésénél 859—863. l. Az ellentéttről hatósági és gazdasági önkormányzat szervezete közt ld. u. o. 917—23., 987—994. l.

¹¹⁾ Igazgatási joghatóságról a polgárőrségnél és hadseregénél ld. *Gneist* »Selfgov.« 540—552. l.

¹²⁾ Igazg. joghatóságról az államnak beclés alapján kivetett adói, jelesen az állami jövedelmi adó felett, ld. *Gneist* »Selfg.« 553—65. l. Igazg. joghatóságról a kerületi és községi adók beclése felett 565—76. l.

¹³⁾ Igazg. joghatóságról a városi kormányzat körében a hatósági és gazdasági önkormányzat keresztülvitt elkülönítésével. *Gneist* »Selfg. 637—42. l. Eltérésnek kellett lenni a városokban a középfoku folyamodás tekintetében, minthogy a város tanácsából és békebiráiból önálló felfolyamodási hatóság alkotható nem volt. E középfok teendői elosztvák a grófsági békebirák negyedévi gyűléseire, részben a királyi városbiróra (Recorder), részben helyettesítvék választott bírósági eljárás által.

¹⁴⁾ Az állam és egyház közti igazg. joghatóság szervezetéről ld. *Gneist* »Engl. Verwaltungsrecht« (1867.) II. §. 135., 139—41. *Gneist* »Verwaltung, Justiz.« 560—70. l.

¹⁵⁾ Igazg. joghatóság a közoktatás terén. Az egyházközségi iskolák régtől fogva pótlékat képezték az egyházi kormányzatnak. A nem egyházi nevelésügy a magán egyesülesi

és alapítási jogra volt bízva. Csak a legutóbbi emberöltő folyamán lettek a nemzeti nevelésügy (national education) alapjai kitartással és erélylyel megvetve. Minthogy azonban az állami beavatkozás az állam részéről a községi iskoláknak nyújtott segélyből vette kiindulását, ebből csak a segély alkalmazására vonatkozó szabályozó határozatok és miniszteri iskola-szabályzatok keletkeztek az alsóház tulnyomó befolyásával. Az 1870-ki iskolai törvény vetette meg törvényes igazgatási jognak és állandó iskolai bizottságoknak alapját, melyből az igazgatási joghatóságnak új rendszere veendi kiindulását.

¹⁶⁾ A jogi állam sarkpontja ez oldalról a *pénzmezsavazásnak a törvényhozáshoz viszonyában* fekszik. Ha a miniszteri igazgatás jogilag felelős a törvények végrehajtásáért, az a mi törvény szerint szükséges, nem tehető az alsó ház tetszés szerinti helybenhagyásától függővé. Különben a közjog a végrehajtás terén az idő szerinti többség koronkénti határozataitól azaz a pártoktól lenne függővé téve. A költséget megszavazó ház nem mellőzheti a törvényhozás másik két tényezőjének közreműködését azáltal, hogy a költségvetés megszavazása vagy megtagadása által oly tényleges állapotokat idéz elé, melyeknek csak törvényhozás útján szabad eléállniok. Ezen nyugszik ama megszorítások láncolata, melyeknek a pénzmezsavazás joga alá van vetve. Az alsóház a pénzmezsavazásba és pénzügyi törvénybe semmit be nem illeszthet, a mi a törvényhozás köréhez tartozik (tacking bills). Új adókhoz, a nép új megterheltetéséhez az alsó háznak hozzájárulása szükséges, de nem tartoznak ide az államjavak jövedelmei, a koronának hagyományos jövedelmei, törvényileg állandósított adók, melyek ellenkezőleg törvénytől fogva a »consolidált alapba« folynak. Az alsóház joga és feladata: az *állami kiadások* szükséges voltát főbb czimeik szerint vizsgálat alá venni és elismerni, a szerint állapítván meg a szükséges fedezet mértékét; a miniszteri igazgatás azonban a megállapított költségvetés áthágásaért csak a miniszteri felelősség általános elvei szerint felelős. Az alsóház összes közigazgatási ellenőrzése a minisztereknek az államügyek törvényszerű vezetése iránt tartozó felelőssége szempontjából van korlátolva. ld. Gneist Budget und Gesetz. Berlin 1867.

¹⁷⁾ *A birodalmi kamarai törvényszéknek* birodalmi rendek és közvetett birodalmi alattvalók közt fennforgó összes pereskedésekben *általános magánjogi joghatóságára* nézve az eredeti alapgondolat az első kamarai törvénykezési rendtartásban jelentkezik (Datt, de pace publica IV. 7. §. 52): »Item will einer einen Kurfürsten oder ander Zugehörig des h. Reichs beklagen; berührt dann die Sache verbrieft oder unverbrieft Schuld, zusagen oder verheissen, Bedrang oder Entsetzung; oder so sich einer beklagt, der Kurfürst oder ander des Reichs Zugehörig irre oder verhindere ihn an Gebrauch seines Wildbanns, Zolls, Geleits, Gerichts oder anderer hergebrachten Nutzung oder Gerechtigkeit; in jeder dergleichen oder anderen Irrungen und Spenden soll der Kläger den, zu dem er also Sprüche hat, *ohne alles Mittel* vor dem Kaiser oder seinem Kammergericht mit Recht ersuchen und vornehmen«. Ha e záradék a későbbi szerkesztéseknél részint az austrágális fok beillesztése által változtatva lett, részint egészen el is maradt, ennek hátterében a pereskedések államjogi természete feküdt, mely az államilag kifejelett területeken mind jobban előtérbe lépett és egy hivatalnokokból álló bírói testület határozatait többé nem alkalmasokul tüntette fel.

¹⁸⁾ A birodalmi kamarai törvényszék tekintélyei az idő folyamán mind határozottabban kiemelik, hogy az »interesse publicum« nem lehet bírói elítélés tárgya, ilyenül csak »laesiones juris privati« szolgálhatván. Ez okból pl. választási versengések és hivatalok betöltése iránt határozatok hozatalát visszautasítják. De mihelyt »jura et laesiones tam publici, quam privatorum vegyülnek közé, ha mintha corruptis suffragiis valamely arra képtelen választatott volna meg, akkor az már causa contentiosa et justitiae« (Cramer Wetzlar'sche Nebenstunden I. 89.) — Ugyanezen szempontot emelik ki rendőri rendeletek kibocsátása körüli vitakérdésekné: »Jedoch wird öfters clausula expressa angehängt, dasz man in dieser *nur* zwischen beiden Theilen, und über ihr Privatinteresse obwaltenden Appellationssache, die Polizei-Verordnungen im geringsten nicht kränken wolle. Wo es aber allein auf das Recht der Reichsstädte einer Ordnung nach Gelegenheit der Läufe und Zeit zu ändern ankommt, da ist es was

anders, und causa allerdings mere politica, auch exempt von der Jurisdiction der höchsten Reichsgerichte.« (Cramer I. 96.)

¹⁹⁾ A birodalmi kerületek ügyei, melyek a kerületnek hadügyi, polgári vagy gazdasági beligazgatásába vágnak, tekintettel arra kifejezetten ki voltak a legfőbb birodalmi törvényszékek illetékessége alól véve. *Pütter*. Deutsch. Staatsrecht §. 302. *Struben*. Rechtliche Bedenken III. 72. l.

²⁰⁾ A koronázási hitlevél e »nova clausula«-jával szemben álló ellenmondásról v. ö. Häberlin. Staatsrecht §. 239, Bähr. Der Rechtsstaat (1864) 129. l. Ezzel további összefüggésben állott, hogy a brandenburgi és szász választófejedelemségekben, Bajorországban, Braunschweigban külön szerződések és országos végzemények által meg lett állapítva, hogy alattvalóknak a fejedelem vagy fejedelmi kamara elleni perlekedéseikben maguk a fejedelmi törvényszékek vigyék a vizsgálatot és hozzanak ítéletet és a bíróságok tagjai ily esetekben fejedelmük iránt tartozó kötelességük alól felmentve legyenek. *Pütter*. Staatsrecht. §. 299.

²¹⁾ Az államhivatal állása különböző stadiumokon ment át. A középkorban uradalmi tisztként áll a rendi jogokkal szemben, a kor fogalma az államot a földesúr személyében személyesíti meg a nélkül, hogy a földesúr állami és tulajdonosi jogositványai közt tiszta különböztetést tenne. Csak a hitújítás ideje óta lép a »felsőség« (Obrigkeit) szóval az államhivatal fogalma világosan előtérbe. A földesúri jogok helyébe a kormányzati jogok újabb fogalma lép, a »szolgálat« helyébe az állami tisztség és hivatás fogalma. A tovább fejlést az államhivatal ujkori tiszta fogalmához feltünteti *Perthes* »Der Staatsdienst in Preussen« (1836) cz. kitünő művében.

²²⁾ Az 1823. jan. 25-ki porosz törvény, mely a bíróságokat utasítja, hogy államszerződések értelmezésénél kötelező utasítás végett a külügyminiszterhez forduljanak, oly különös anomalia volt, mely minden oldalról ellenzésre talált. A hivatalnokok elleni viszkereset a porosz törvénykönyvek szerint tovább is korlátlanul fennállt.

²³⁾ A belügyi és rendőri igazgatásnak az egyes elágazásokban jogi ellenőrzéséről ld. *Gneist* Verwaltungsjustiz

(1869) 33—52. §§. Az országos bíróságokra hivatkozásnak fejedelmi rendőri rendeletekkel szemben meg nem engedése már a XVIII. században határozottan uralkodó nézet volt pl. *Stubennél*: »Diejenige höchste Landes-Obrigkeiten, welchen das Recht solche Ordnungen zu machen ohnstreitig zustehet, sind nicht schuldig den Unterthanen davon Rede und Antwort zu geben: Ob ihre Verfügungen denen Regeln der Klugheit gemäss und hinlänglich den führenden Endzweck zu erreichen; dergleichen Gesetze würden selten zum Stande kommen, wann der Unterthan, als Unterthan, selbige deswegen anfechten dürfte, weil er sie ihm insonderlich nachtheilig oder auch dem ganzen Lande unnützlich zu sein glaubet«. (*Struben Unterricht*. i. h. 173. l.).

²⁴⁾ A jogi ellenőrzésnek a hadi igazgatás körében Poroszországban uralkodó rendszerére nézve ld. *Gneist Verw. Justiz*. 258—263, 271—274. l.

²⁵⁾ A birói illetékesség a fejedelmi (kincstári) kamarák által képviselt fiskus és alattvalók közt tulajdon, dologi jogok, járadékok, királyi haszonvételek stb. tárgyában felmerült perlekedésekre nézve a római jus fisci átvétele óta lényegében nem volt vitás. »Die der landesfürstlichen Kammer-Güter und Gerechtsame halber zwischen den Aemtern und Unterthanen entstandene Zwistigkeiten sind ordentlicher Weise von den Justiz-Collegiis, mithin sowohl von den Hof-Gerichten als Canzleien zu entscheiden.« (*Struben Unterricht* i. h. 72. l.) A mennyiben ettől kivételek fordulnak elő, vélt kényelemnek vagy kincstári érdekeknek önkényes és minden időben gyanus szemmel tekintett alkotásai azok Külön *fiskalis igazgatási joghatóságot* a sorsjáték (lotto) körül felmerülő vitákra nézve stb. hoztak ugyan be koronként, de a német életben ily alakulatokkal szemben mutatkozó ellenszenv azt mindig újra meg újra háttérbe szorítá. Épen ebben fekszik oka azon eredmény csekélységének is, melyet a francia justice administrative megkísérelt utánzása a rajnai szövetség államaiban felmutatott.

²⁶⁾ Az adóbecslések igazgatási joghatóságára nézve, azoknak Poroszországban eddig létezett hiányaival együtt ld. *Gneist* »*Verw. Justiz*« 321—325 l.

²⁷⁾ A község önállósága az igazgatási törvények összeségén alapszik, melyek a rendőri, szegényügyi, uti stb. igazgatásnak minden vitás kérdésére nézve a döntő legfőbb fokot meghatározzák. Miként a kerületi, városi és falusi kötelekek szervek tagjai a mai államnak, úgy legfőbb felfolyamodási fokuk is az államigazgatás összes szervezetén alapszik és csak ezzel összefüggésben hozhatja érvényre a »jogi államot«. ld. *Gneist*. »Verw. Justiz« 480—496. l.

²⁸⁾ Az igazgatási joghatóság az egyház és állam közti vitás viszony felett Poroszországban sajátszerűen összetett alakot öltött a katolikus, lutheranus és reformált egyházak szervezetének különfélesége és a tanügygyel érintkezésük miatt. Súlypontja az »igazságügyi titkos tanács« (Geheimer Justizrath) szervezetében feküdt, a melyben az igazságügy-miniszter tulnyomó közreműködése mellett igazságszolgáltatás, egyházi és tanügyek voltak összefoglalva. A mai viszonyok tekintetében ld. *Gneist* Verw. Justiz §. 60—62.

²⁹⁾ A népiskola feletti igazgatási joghatóságra nézve ld. *Gneist* Verw. Justiz 573—578. és *Gneist* »Selbstverwaltung der Volksschule« 1869.

³⁰⁾ A magánjogi kereset hivatalnokok ellen hivatalos hatalmukkal visszaélés miatt a polgári bíróságok elé tartozik, mert a cselekvény extra officium tényleg csak magánember cselekvénye. Ugyanez áll a büntethető cselekvények alapján indított kártérítési keresetekre nézve. Ez volt a közönséges jogi gyakorlatnak is nézete. Az országos törvények. mindazáltal gyakorta nyilatkozatokat és megszorításokat tartalmaznak, melyeknek azt kellett meggátolniok, hogy a hivatalnok ellen intézett polgári kereset alakjában az országok s hatóságok alkotmányyszerű rendelkezései ne akadályoztassanak (külön magánjogi címre hivatkozásnak fenntartásával, mely esetben a helyes felfogás a jogi utat mindenha nyitva tartá). Poroszországban az 1770. decz. 11-i neumärkische Kammergerichtsordnung azon alapelvet állítá fel, hogy a hivatalnokok ugyan magánügyekben a kormányzések (főtörvényszékek) alá tartoznak, de hogy ettől kivétetnek oly ügyek, melyek hivatalukat és szolgálatukat magát illetik. Az igazságügy javítását célzó 1713. máj. 21-i rendelet azt mondja, hogy »zur Kammer Er-

känntnisz« tartozik »wenn die Beambten wegen ihrer Function und Amtsverrichtung besprochen, oder sonst zur Verantwortung desshalb gezogen werden.« Az 1749. jun. 19-i szabályzat beható elkülönzést kísérelt meg.

³¹⁾ *Montesquieu* »Esprit des Lois« cz. művének első kiadása 1748-ban jelent meg oly időben, a mikor idegenre nézve megérthető angol államjog még nem létezett. *Blackstone's Commentaries* első kiadásban 1765-ben jelentek meg s már több tekintetben vonatkozással voltak *Montesquieu* alapfelfogására. Ettől kezdve e két nevezetes munka ismételt kiadásai *egymás mellett* haladtak, mint fő források, melyekből a politikusok a »constitutionalis alkotmány«-t meríték. *Montesquieu* eredeti forrásai félreismerhetlenül a Whigek és Tory-knak II. György alatt szokásos röpiratai valának, melyekben az alkotmány eredeti jogi alapjait az 1688-ki forradalom kedvéért helyükből már teljesen kimozdították volt és pedig mindkét párt hallgatag megegyezésével. *Montesquieu*nek francia commentatorai legfeljebb Blackstoneból vett egyes idézetekig mentek vissza a nélkül, hogy az angol államszerkezet jogi összefüggésével bajlódtak volna (épen mint ma).

³²⁾ Az államoknak az ember vele született jogaiból alakulása képezi a társadalmi életből változhatlanul felmerülő alap gondolatot. Az élet javainak szerzéséből és élvezéséből kiindulva nem is juthat az ember más felfogáshoz. Az állami kapcsolatban a nyilvános *kötelességek* tudata csak az öngyakkorlattal keletkezik és a francia népre nézve a rendi önkormányzat kifajulása következtében teljesen idegenszerűvé vált. A társadalmi alapeszme tehát mindenütt csak az angol alapelvek megfordításáig juthat, minthogy az angol alkotmány a tizenkettedik század óta következetesen és folytonosan az állami és községi kötelességek rendszeréből épült fel és fejlődött tovább. Az eredeti alap: az államhatalom iránt tartozó engedelmesség *általános kötelessége*, a normann idők óta fokozva a földbirtok hűbéri esküje által. Az általános kötelesség *különös kötelességekre* oszlik, ilyenek: a személyes *hadszolgálati* kötelesség, későbbi alakjában mint polgárhadi szolgálat; a *törvénykezési* szolgálat személyes kötelessége, eredetileg népbírói szolgálatként, később mint a 40 sh. free-

holders esküdti szolgálata; személyes kötelesség *rendőri* szolgálatra, korábban a turnus vicecomitis nyomasztó alakjában, később a békebirák és Constable-ok tisztségeibe összpontosítva, maig fennmaradva mint általános polgári kötelesség büntetőjogi fellépésre és tanuskodásra; személyes *adókötelesség*, korábban *auxilia* és *tallagia* alakjában, később összeolvadva a parlamenti segélypénzekbe, majd az újabb állami, kerületi és községi adókra változtatva; végre *egyházi és hitkényszer*, személyes alávetettség az egyház parancsai alá, a reformatio ideje óta összeolvasztva a világi alattvalói kötelességgel, a forradalmak korszaka óta lassankint felbontva a türelmesség és a hitvallások polgári egyenlőségének elve által. — Ezen *személyes* állami kötelességekből keletkezett a »Selfgovernment«, a Selfgovernment-ből a felső- és alsóház. *Gneist.* »Verw. Justiz« (1869.) 5. §.

³³⁾ A fejére állított angol alkotmány a franczia constitutionnak már első tervezeteiben megfordított sorrendre vezet. A souverainité de la nation:

a törvényhozást az assemblée nationale-ra,

a végrehajtó hatalmat — Executive — a királyra,

a jogszolgáltatást a bírákra ruházza.

A franczia tanok terminológiája később változott, mióta a napoleoni igazgatási állam az uralmat tényleg átvette volt. Az »executive« helyét »le gouvernement« foglalja el. A »pouvoir« kifejezés később másoknak ad helyet. De a társadalom souverainitásából kiinduló alapszerkezet maradt a fent említett.

³¹⁾ A társadalmi constitutionalismus gyakorlati sarkpontja: a miniszteri igazgatás feletti közvetlen uralom a *költségmegszavazás* által (v. ö. 16. jegyzet). Az angol parlament költségvetési tárgyalásait a következő év pénzügyi szükségletének vizsgálatával kezdi meg, hogy azután a szükségesekül és illőknek elismert kiadások tekintetében a fedezeti eszközök iránt megállapodásra jusson. A constitutionalismus amaz elismerést átváltoztatja minden egyes kiadás »megszavazásába«. Az angol parlament a korona jogát az államjóságok összes jövedelmének, a regáléknak és törvényszerű adóknak bevételeire soha kétségbe nem vonta. A franczia felfogás a

restaurált királyságnak sem adta soha vissza jogszerű adóbevételeit, hanem az állam összes évi jövedelmeinek megszavazását maga számára igényli. Az angol parlamenti jog az állam állandó törvényes rendezését *függetlenné teszi* a parlament évenkénti hozzájárulásától. A francia constitutionalismus igényt tart az összes bevételeknek és az összes kiadásoknak évről-évre megszavazására. Az angol parlamenti jog a költségvetési törvény áthágásait csak a miniszterek jogi felelősségének általános szabályai alá helyezi az országos törvények megsértése tekintetéből. A constitutionalismus a minisztereket minden meg nem szavazott kiadásért egyenesen vagyonukkal teszi felelősökké. Az angol intézmény azért szedi ekként szét a budgettárgyalásokat, hogy a költség feletti határozást ne hozza az állam törvényes rendjével ellentétbe. A constitutionalismus minden bevételt és minden kiadást igazgatási szakok, osztályok, czimek és fejezetek szerint megszavaz vagy megtagad, épen nem törődve azzal, ha egy ily határozat az állam törvényszerű intézményeit keresztülmetszi és megsemmisíti. E határozatok összessége tekintetében erkölcsi felelősséget, a miniszterekre nézve vagyoni felelősséget ismer el. A második kamara ez által a pénzügyi igazgatás ellenőrzése helyett *önfelelősséget* vállal minden bevétel és minden kiadás tekintetében. Pénzügyi ellenőrzés helyébe egy közvetlen hatalmi eszköz áll elé, hogy ne csak a miniszterek kinevezését, hanem az igazgatás egyes rendszabályait is a többségtől közvetlenül függésbe hozza és a korona n. n. tanácsosait tisztán a koronkénti többség végrehajtó hivatalnokaivá tegye. A budgetjognak *jogszerű* alakja: új adók megszavazása, létezőknek emelése, ideigleneseknek meghosszabbítása, — új berendezések, új kiadások, az állami kiadások mozgékony és a szabad méltánylásnak tért nyitó részének megszavazása — ama drasztikus hatalmi eszköz mellett minden ingerét elveszti. A társadalom mindig az »egészet« kívánja. Minthogy pedig ez az egész a jogi állammal ki nem egyeztethető és az egész jogrendet a többségek lelkiismeretére fekteti, maga a budgetjog is elveszti támaszát. Az »összes« bevételek és kiadások megszavazásának joga soha se több színleges jognál és soha sehol sem jutott az érvényre. Ld. *Gneist* »Budget und Gesetz« 1867.

³⁵⁾*) Az egész jogi igazgatást már az 1791-k-i alkotmány csupán a polgári és büntető jog igazgatásaként fogja fel, az összes igazgatási jogot pedig magának a végrehajtó hatalomnak adja kezébe. A nyíltan kimondott nézet az volt, hogy a társadalom ujjaalakulása és igazgatásának szükségletei veszélyeztetve lennének, ha magánosnak megengedtetnék az igazgatás cselekvényei ellen a bíróságokhoz folyamodni. Ez aggodalom a régibb francia parlamentek állása által kétségkívül annyira indokolt volt, hogy a különböző törvényhozó gyűlések a bírói illetékesség elleni idegenkedésben csaknem teljesen megegyeznek és a bíróságok ellen intézett tilalmakban egymással versenyeznek. »Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrations pour raison de leurs fonctions.«

³⁶⁾ Ez »alkotmányos« állami alapelvek logikailag teljes leírását Constant Benjamin adja különböző irataiban, melyek a Németországban uralkodó alkotmányos elméleteknek is főalapjául szolgáltak. Összehasonlításként ezzel *Gneist* »Englisches Verwaltungsrecht« és »Selfgovernment und Verwaltungsgerichte« cz. műveiben azon pozitív elvek vannak kifejtve, a melyeknek *mellőzésén alapulnak a Constitutionali-mus hagyományos tanai*. A mily menthetők valának e mellőzések *Blackstone* előadása által, kinek kezdő ügyvédek számára írt Institutióit jó hiszemben az angol közigazgatási és alkotmány-jog rendszerének tartották, e mellőzések közül mégis az államjognak oly mérvű hamisítása állott elé, melyhez fogható horderejére nézve a középkori Pseudo-Isidor óta nem létezett. Ha Constant Benjamin ismert tételeit, melyek a Rotteck-Welcker-féle iskola által Németországban is egy állítólag alkotmányos államkormányzat irányelveivé lettek, egyes tételekre oldjuk fel, tételtől tételre kimutatható az államjogi fogalmaknak társadalmiakká átváltoztatása. A jogi irányelvek egyik osztálya helyéből elmozdítás által változott. Egy másik osztály meg lett ugyan a szavak szerint tartva, de értelméből forgatták ki. A harmadik osztály öntudatos változtatásokat

*) A 107. lapon tévesen áll ³²⁾.

tartalmaz, melyeket vagy az angol államjog »ismert alapelveinek« adnak ki vagy tökélesbitésnek, korszerű haladásként vagy végre a »fenforgó viszonyokhoz« mért változtatásoknak. Aparlamenti kormányzás valódi jogi alapelvei annyira ellenkeznek a francia társadalommal és erre nézve olyidegenszerűek, hogy megértésük iránt az értekezés e nemzet legkitünőbb szellemeivel is lehetetlenné válik. Az állam e felfogásra nézve »igazgatási gép« marad. A közjog fogalma eltűnt és az »igazgatás« fogalmába olvadt fel. Az államgépezetet nem törvények szabályozzák, hanem az érdekek képviselőjének többségi határozatai, melyek az irányadó minisztert megjelölik, részére minden bevételt és kiadást megszavaznak és őt a többségi határozatok foganatosítására nézve megbízatásának visszavonhatósága által »felelőssé« teszik.

³⁷⁾ Az önkormányzat fogalmának francia kiforgatása *Gneist* »Preussische Kreisordnung« (1871) cz. művében a községi igazgatás egyes tagjaiban tüzetesen ki van mutatva. E megfordítás oly annyira változhatlanul fekszik a társadalom lényegében, hogy az utolsó évtizedekben csaknem ugyanazon alapeszmék uralkodnak Angliának új községi alakulataiban is, a mennyiben ezek az iparúzó társadalomnak alkotásai. E kiforgatás rendszeres összefüggésben van kimutatva *Gneistnél* »Selfgovernment« (1871) 937—1018 l., de Angliában mégis megtartották a békebiróság alapeszméjét és az igazgatási joghatóság alapszerkezetét.

³⁸⁾ A népsouverainitásból megtérés a császárság souverain igazgatási rendjéhez kétségkívül a társadalom összességének szükségletén alapszik, mely a szavazatok tulnyomó többségével *egyre* ruhazza az államhatalmat korlátlan igazgatási jogosítványokkal. A társadalmi pártválasztás helyébe a tényleg a császár által *kinevezett* törvényhozó testek és tartományi tanácsok lépnek; a tanácsadó conseil-ek a praefektségek alá sorakoznak. Az alkotmányos állam, az újabb köztársaság és újabb császárság további alakulatai azonban mindig csak a fennebb kifejtett mozzanatokon nyugsznak.

³⁹⁾ A rendőrség eljárása feletti önálló joghatóságnak lehetetlensége elválaszthatlan összefüggésben áll az önkormányzat fogalmának felforgatásával. A községi érdekek szá-

mára csupán *választott* igazgatási tanácsosokban általában nem találhatók fel igazgatási joghatóság közegei. A fizetési hivatalnoki karnak egyetemleges láncolata pedig ép oly kevésbé alkalmas önmagát ellenőrizni az államhatalmak pártatlan kezelésének szellemében. A maire és községi tanácsból álló francia alaprendszerben a rendőri államnak szerves alapja alólról felfelé egy fizetési rendőrszolgálat, melyet helyi tevékenységében csak rendőrbiztosok és hivatalos helyi praefectek ellenőriznek, — feljebb áll az alpraefekt és praefekt döntő rendőri intézkedése, folyamodási fokként a miniszter, a *contentieux*-nek szűk területén egy független testületforma (praefectura-tanács), végelhatározásként az államtanácsnak véleményadása, melyet az államfő helybenhagyhat vagy megváltoztathat, fogadatosíthat vagy mellőzhet. E szerkezet egyes köreit tárgyalja *Gneist* Pr. Kreisordnung (1870).

⁴⁰⁾ A *jurisdiction administrative*-nak összes szerkezetéről tüzetes áttekintést adnak: Darreste, la justice administrative. 1862; Batbie, *cour de droit public et administratif*. Paris 1869. Ezekhez jó ujabban: Jonas Studien aus dem französischen Civilrecht. Berlin 1870. E legelsatnyultabb alakban mutatózó igazgatási joghatóságnak elhatárolásai korábbi igazgatási alapelveken sarkallanak, melyek (épen úgy mint az eljárás) már a XVIII. században bizonyos befejezéshez jutottak volt. Az elhatárolás a bíróságokkal szemben német fogalmak szerint csaknem történetesnek látszik. Dologi jogviszonyok tekintetében a fiskus egészben véve a bíróságok alá van rendelve. Adóssági viszonyoknál attól függ, hogy a fiskus mint hitelező vagy mint adós szerepel. Az előbbi esetben a jogi út ki van zárva, az utóbbiban a fennforgó viszony jó tekintetbe, a szerint a mint adás-vevés, csere, haszonkölcsön, letét vagy megbízás van szóban és a szerint a mint a fiskus eladó- vagy vevőként, bérlő- vagy bérbeadóként, ingók vagy ingatlanok iránt szerződő félként jelentkezik. A »*contentieux*« körébe általában az u. n. *domaine de l'état* tárgyai, az államnak ingók vétele iránti szerződéseiből, a *louage d'ouvrage*-ból (köz-műhelyekben dolgozó munkásokra vonatkozólag), a postakezelésből támadó peres kérdések tartoznak; — ide tartozik továbbá a *domaine public* területe azaz a közutak, folyók, tengerpartok igazga-

tására vonatkozó jogi kérdések; — az egyenes adók igazgatásából a demandes en échange és en réduction, míg a demandes en remise és en moderation az administration pure alá tartoznak. Oda tartoznak végre a választási jog gyakorlására vonatkozó némely vitakérdések.

⁴¹⁾ A *közoktatás megyei* (departement-i) *tanácsa* össze van állítva a praefektből, tanfelügyelőből, az alsóbb oktatás egy felügyelőjéből, a püspökből, minden vallásfelekezet egy-egy lelkészéből, a procureur-ból, a fő- vagy kerületi törvényszék egy tagjából és a Conseil général 4 tagjából. E tagok közül többeket a közoktatásügyi miniszter nevez ki 3 évre. E tanács a praefekt mellett áll tanácsadó testként az alsóbb oktatás vezetésére és felügyeletére nézve és ez összefüggésben peres joghatósággal bír. Az akadémiai tanács egy rector felügyelete alatt felügyelőkből alakul.

⁴²⁾ A helyi *érdekképviselet* — önkormányzat neve alatt — Franciaországban nem tudott más eredményt felmutatni, mint hogy a központosításnak és hamis Constitutionalismusnak állandó alapját vetette meg. Angliában nem vezetett más eredményre, minthogy a reform-bill óta a valódi önkormányzatot burokratikus gépezet által szétrombolta. Még eddig Európának egy pontján sem teremtetett érzék a köz iránt, sem állami alkotást; parlamenti alkotmány alapjaként sem állotta meg helyét; hanem aláásta a szomszédközségi érzékét s békés időkben a választók részvétlenségét, izgalmas időkben a társadalmi osztályok küzdelmét idézte elő. Sehol sem gyarapítá a törvények iránti tiszteletet, hanem csak az adófizető és választónak elbizott, önző, particularistikus felfogását segíté elő államban és községben és alólról felfelé élékészíté az állam szétmállását érekgazdaságra. A szakszerű politikus is végre csak kénytelen leend lemondani arról, hogy az ilyen önkormányzat »kipróbált alapelveit« emlegesse.

⁴³⁾ *) A hatósági hatalmaknak a kiváltságolt földbirtoktól elválasztásának szükségességét báró Stein a főhatóságokhoz 1808. nov. 24-én intézett köriratában (az u. n. Steinféle végrendelet) elég világosan elismeri; épen úgy kijelenté azt a

*) A 131. lapon tévesen áll ⁴¹⁾.

király is a következő napon kibocsátott kabinet-rendeletében: »Akaratom, hogy a rendőri hatalom ne legyen tovább is földbirtoktól függő; a rendőrséget, miként ez más államokban is történik — ne a földbirtokosok, hanem helyi- és kerületi rendőri hatóságok kezeljék«. Csodálatos világossággal egyesíti ezzel *Stein* az önkormányzat lényegének felismerését, bármennyire fogyatékosok valának is még azon idő tájt az angol Selfgovernment ismertetései. Egy alapszerkezet az ő felfogása szerint — képes leendett az alkotmányos államot a német igazgatási joggal kapcsolatban létre hozni. Csak a *társadalmi* alapok tekintetében ragaszkodik még *Stein* a földbirtokhoz mint a közügy egyetlen alapjához, valamint a hármass felosztáshoz lovagi birtokok, parasztok és városok képviselőit nézve. — Hardenberg ezzel szemben az újonnan alakult társadalom jogegyenlőségéről nagyon előhaladt felfogással áll, szabadelvű képviselői rendszer alakjában, de erős hajlammal praefekti igazgatás és központosítás felé. — Mindkét iránynak szüksége volt felettök uralkodó szellemre, hogy egymást kölcsönösen kiegészítsék. A helyett hogy ezt megtalálták volna, a porosz reformtörvényhozás nagy képviselői mindig mélyebbé váló elkeseredéssel léptek egymással szembe, — és a törvényhozás 1823. óta mind a két alapirányból csaknem csupán a tarthatatlant vette át, — így a rendek napi díjait is!

⁴⁴⁾ *) E reakciónak jogosult háttere van, mely a német *magánjogban* is a *valóságos* jogtörténet útjaira jutott. A közjog terén a visszatérés a valósággal történetihez még hátra van. Jelen mű szerzője mint *Lancizolle*-nak egykori tanítványa igen is tudja méltányolni a romantikus eszmék gondolatmenetét állam és társadalom felett, melyek a szellemi élet általános terén feltűnt romanticizmussal összefüggésben állottak. A társadalmi észszerűségi elméletek rationalismusával szemben nyilvánuló ellenmondás idézte azokat elé és egyoldalúságukban — úgy egyeseknél, mint népeknél — kiegyenlíthetők szabályozott öntevékenység által államban és községben.

⁴⁵⁾ Ily módon keletkezett a későbbi középkorban az

*) A 135. lapon tévesen áll ⁴²⁾.

angol alkotmány magnum consiliuma, mely birtoknak és tisztségnek belső összeolvasztása által a felsőházzá fejlődik tovább és a Selfgovernment rendszere által a nagy birtok politikailag képzett elemeinek a társadalom minden változásai közt a felsőházban újra helyet juttatott. Ily módon az állam legfőbb igazgatási rendje a birtokkal, a birtok a felelős állami ügyekben gyakorolt öntevékenységgel mindenütt össze fog olvadni. Ily alakban a birodalmi tanácsok és első kamarák Németországban is a jogi rend életképes támaszainak bizonyultak. Visszás helyzet csak ott állt elé, a hol az államtest csekélysége vagy a kinevezés egyoldalúsága amaz egyensúlyt megzavarta volt.

⁴⁶⁾ Az adók törvényessége feletti jogszolgáltatást az 1861. május 24-ki törvény feletti tanácskozássra kiküldött bizottság tárgyalásai közben *Gneist* mint előadó pendentte meg. A kormányi megbizottak azonban kijelentették, hogy nincsenek azon helyzetben ez irányban bővítésekbe bocsátkozhatni. A kérdés hallgatag közmegegyezéssel abban maradt. Ld. a bizottsági jelentést 1861. 154. sz. és a gyorsírói naplót II. 846—859. l.

⁴⁷⁾ A népiskolák, tudományos tanintézetek és egyetemek felekezeti jellege feletti vita részletesen van tárgyalva *Gneist*. »Die confessionelle Schule« (1869.) cz. művében, az általános iskolai szabályzat, az általános Landrecht és a többi közzétett országos törvények tüzetes vizsgálásával. Összehasonlításban ezzel a »felekezetiesség« törvénytelen fogalmának mind továbbmenő becsempészése az igazgatás egyes fokain az utóbbi emberöltő alatt a rendeletek saját szavaival van bebizonyítva. Épen úgy azon követelések hordereje is, melyeket az egyházi és politikai pártok e becsempésztett fogalomból vonnak. A kor jogi öntudatának ily égető kérdésben próbaköveül szolgálnak a képviselőház és urak házának tárgyalásai az 1872. évi tanfelügyeleti törvény felett.

⁴⁸⁾ A bíróságok szervezetének az 1849-ki reform-törvényhozás által történt belső feloldását *Gneist*. »Freie Advokatur« (1867.) cz. művében fejti ki, különösen annak IV. fejezetében: »az igazságszolgáltatás személyzeti viszonyainak belső rongáltsága« 29—49. l. A kor jogi törekvéseinek próba-

köveül szolgálhat kétségkívül a pártoknak és közvéleménynek magatartása különösen e kérdéssel szemben is.

⁴⁹⁾ *A miniszterek jogi felelőssége* tárgyában 1862. jan. 11-én beterjesztett törvényjavaslat feletti tárgyalásokat ugyan az urak háza által ülései számára igényelt »folytonosság« felett kitört vita, majd a következő ülésszakban az alkotmányküzdelem általános helyzete megszakítá. De az ez időbeli bizottsági jelentések, tárgyalások, indítványok és bírálatok mégis felismerhetővé teszik az összes pártok jogi álláspontját e kérdéssel szemben.

⁵⁰⁾ Az országgyűlés mindkét háza kérvényi bizottságainak állása az igazgatási jog vitás kérdéseihez hosszú évek gyakorlata által akként állapotodott meg, hogy a tagok állásukat, döntő igazgatási ítélszék tagjaiként — egészen normálisnak tekintik. Ezzel összefüggésben állanak a hosszabb időközökben ismétlődő indítványok a ház vitás jogkérdések feletti határozatainak megtartására vonatkozó időnkénti kimutatások beterjesztésére. Ily indítványok előreláthatólag a német birodalmi gyűlésben is elő fognak kerülni.

⁵¹⁾ Az indenmitási törvényjavaslat feletti tárgyalások az 1866. év őszen, valamint az 1849-ki alkotmánylevél revíziója iránti tárgyalások azon nyugpontok közé tartoznak, melyeken a kor jogi öntudatának az egész közjoggal szemben állást kelle foglalnia. A két ház 1866. évi tárgyalásairól szóló gyorsírói feljegyzések adhatnak választ azon kérdésre, vajon a közjog feletti igazságszolgáltatás csakugyan a »kor követelménye« volt. A képviselőházban feltűnt különböző álláspontokról az egyes beszédek tanuskodnak. ld. Gyorsír. napló i. h. 149—194. l.

⁵²⁾ A tudomány és közvélemény közt a kor jogi öntudatának e hiányára nézve megegyezés nem idegen jogokban, hanem csakis magának a német államjognak szembetűnő aránytalanságaiban található fel. E célra szolgálhat: 1) törvény és igazgatás közti ellenmondásnak egyes főkérdésekben feltűntetése; 2) a német bíróság belső felbomlásának kimutatása; 3) a francia és angol igazgatás jogi ellenőrzésének a német igazgatás e tekintetben létező hiányával összehasonlító eléadása; 4) feltűntetése azon lehetőségnek, hogy a kerületi és

községi szervezetek által a közjogi kérdésekben hiányzó jogszolgáltatás helyreálltassék. — E célra tette közzé *Gneist* kisebb műveit: »Die confessionelle Schule« (1869.), »Die freie Advokatur (1867.) Verwaltung, Justiz, und Rechtsweg« (1870.), »Die preussische Kreisordnung« (1870.) és különösen »Die Selbstverwaltung der Volksschule« (1869.), melyeknek fő fejezetei az itt összefoglalt szempontokat szorosabban széttagolják és a fő kérdésekre vonatkozással tárgyalják.

⁵³⁾ A társadalmi szétmállás menetének különösségei Angliában — tömött átnézetben találhatók *Gneist. Selfgovernment* (1871.) IV. könyv. 879—1018. l.

⁵⁴⁾ Az önkormányzatnak félreértése, mely ez alakulatnak az európai szárazföldön akadályául szolgál, alólról felfelé mindig karöltve halad az alkotmányossággal. Ama név alatt a német társadalom csoportjai mindig csak *saját* eszméiket a parlamenti államról adták vissza kicsinyített mérvben. Miként a régi rendi társadalom az államot rendi partikularis testekre (kerületi és tartományi rendek), azonképen a gazdasági társadalom franczia minta szerint igazgató tanácsokra (conseils) szeretné felbontani. A hivatalnoknak osztályérdeke mindkettővel egyez azon törekvésben, a kerületi és községi szervezeteket úgynevezett »községi ügyekre« (gazdasági határozatok) szorítani. Mindenfelől meg van az egyetértés az »önkormányzat« szó értelme iránt — a mint megegyeztek az alapjogok szövegezésére nézve — de a kivitelre irányzott minden lépésnél kimondhatlan bonyodalom áll elő. A mai angol társadalom hasonszerű törekvései, jelesen Stuart Mill haladó irányu eszméi tekintetében ld. *Gneist. »Verwalt, Justiz«* 111—117. l.

⁵⁵⁾ A jogértők tekintélyi állásának a közjog minden kérdésében elvesztése a fennebb kifejtett viszonyokon alapszik és minden területen újra megjelen. A lehetetlenség a társadalom életéből kiindulva amaz önkorlátozásra eljutni, melyet a jogi állam rendezése feltételez, már azon megrendíthetlen önbizalomból következik, melylyel magát minden társadalmi hivatás a közjog kérdéseiben szakavatotttnak tekinti. A theologus, orvos, történész, nyelvész ámulattal nézné, ha az ő szak-

tudományában valamely jogértő döntő tekintélyként akarná magát érvényesíteni. A közjogra nézve azonban ez igény magától érthetően áll és általánosan el van ismerve, miután mindenki nem a jogot, hanem *érdekét* keresi az államban. A németnek sajátos tisztelete a tudomány előtt annyi hatással mégis csak bír, hogy a jogértő meghallgatásra találjon, a míg egyessel áll szemben s nézetét érvekkel tudja támogatni. De minden jogi meghallgatásnak vége szakad, ha személyek *többségével* vagy egy élénk *közös* érdekekkel — mely a tételes joggal ellenkezik — áll szemben; ha pl. azt kell mondania, hogy a tisztelt gyülekezet áthágja illetékessége körét. Először is éles szavakkal találkozik. Majd azt mondják: tisztelet a jogásznak, de mellette a »józan-emberi ész«-nek is csak van ily világos dolgokban hozzászólása. E közben valaki már fedezett fel valami törvényhelyet, a melyben megtalálta, a mit keresett. Egy harmadik már jogász-leleményességet emleget. Egy negyedik azt hallotta, hogy más tekintélyek egészen más nézetet vannak. Egy ötödik végre élénk »helyeslés« közt visszautasítja a magát feltölt tekintélyt, vagy jó humorral meggyőzi a tisztelt gyülekezetet azon örök igazság felől, hogy mi sem könnyebb: »mint minden tudás felesleges voltát bizonyítgatni oly tömeg előtt, mely épen e tudásnak hijával van«. Ez nem csak a kerületi társas összejövetelekre, hanem mindannyira nézve ekként van. Ezzel összefüggésben áll, hogy a tekintélyek, a kiket a társadalom a jog tulajdonképi férfiaként ünnepel, sohasem jogértők, hanem az érdekek valamely alapirányának következetes képviselői.

⁵⁶⁾ Pütternél, a német államjog mesterénél, alig található sejtelen azon ellenmondásról, mely korának tételes joga és az állam és társadalom normalis viszonya közt létezett. A nagy mértékben rationalisztikus Häberlinnél, Staatsrecht I. 465—466 l. csak gúnyos megjegyzés található, hogy némely kortársak a birodalmi városokban, birodalmi grófknaál és birodalmi főpápságokban »nagy változásról álmodoztak.«

⁵⁷⁾ V. ö. különösen von Gönner Handbuch des Civilprocesses II. kötet »vom Begriff der Justizsachen«. A korábbi irodalmat Pfizer behatóan és elfogulatlanul méltányolja. Gyakorlati bepillantás az igazgatás természetébe előnye Kösslin

»die Verwaltungsjustiz nach französischen Grundsätzen« 1822. cz. kis dolgozatának. Dicséretes megemlítést érdemelnek a sok oldalu fejtegetések Pfeiffer M. W. Praktische Erörterungen I. 213. s köv. II. 360. s köv. 405. s köv. 386—636. V. 201. s köv. 521. s köv. VI. 1—105. VIII. 481 s köv. lapjain, jelesen a rendőri ügyekre nézve Kurhessenben a lehetőség határáig kiterjesztett törvényszéki gyakorlat tekintetében. Az átmeneti korszakhoz tartozik: Mittermaier a Civillistisches Magazin II. köt 306—370. lapjain »Beiträge zur Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Prozesses«.

⁵⁸⁾ Pfizer a jogszolgáltatás és igazgatás illetékeségére való tekintettel *négyféle* viszonyt különböztet meg: 1) az *igazgatás* jogait, mint tisztán végrehajtási teendőket; 2) az alattvalóknak az állami főbatalom jogaiból folyó *kötelességeit*; 3) az alattvalók *alappjogait*, rendi- és testületi jogait; 4) a magán- és büntető jogot. A 2. és 3-hoz tartozó körök képezik a vitapontot igazgatás és jogszolgáltatás közt, melyet Pfizer »igazgatási jogszolgáltatás«-ként jelöl meg, azaz az igazságszolgáltatás azon részeként, melynek tárgya az alattvalóknak *alávetettségi viszonya* az *államszerződésnél* fogva.

Eltételezve az »államszerződés« kifejezéstől, mely a kor uralkodó társadalmi felfogásának kifolyása, e fejtegetés a tételles állami közjog alapján mozog és a határt jogszolgáltatás és igazgatás közt a *gyakorlati* főkérdésekben behatóan és többnyire következetesen fejti ki. Nagy jelentőségű és elismerésre méltó különösen az utolsó szakasz 90—109 §§, mely a peres igazgatási kérdések természetét valóságos jogszolgáltatásnak ismeri el és az eljárásnál, a hivatalnokok állásában és a folyamodási fokokban a polgári per hasonlóságát juttatja érvényre. A létező hiányok kétségkívül megkívánják, »hogy az igazgatási szervezetet reformálják, de nem hogy az igazgatást a törvényszéki testületekre bizzák«. (191 l.) »Az igazgatási hatalom épenúgy képezi törvénykezésnek alapját, mint a bírói hatalom, a bíróságok alakjának megfelelő szervezést feltételez, minthogy rendeltetése ezzel együtt az, hogy törvényeket és jogot egyenlően alkalmazzon; de e törvények *lényege* eltérő, mint az eljárás módja, mely céljuk betöltésére vezet«.

(192. l.) »A birói eljárás szelleme és jellege annyira eltér az igazgatási szak ügymenetétől, hogy ha a vitás igazgatási ügyek a bíróságokra szállnának, ezeknél külön osztályokat kellene alakítani és külön bírakat alkalmazni, kik e tárgyon kívül semmivel sem foglalkoznának. Nem is említve a veszélyt: tágitani a jogcsavarás területét és mindenféle terhes alakszerűségeknek, kifogások általi huzavonának, közbevágó határozatoknak, panaszoknak, felelőzéseknek és rendszabályoknak tenni ki, melyeknek alapja vagy mentsége gyakorta helyi vagy időszerű körülményekben van, melyeket bíró és igazgatási tiszt teljesen eltérő szempontokból vesz szemügyre és egészen különböző tekintetek szerint ítél meg (193. l.) Ha az igazságügyi osztály feljogosíthatnák a rendőri, hadügyi és pénzügyi osztályok végrehajtási funkciói felett legfőbb elhatározásra, ez által az igazságügyi osztálynak, mint olyannak jellege mellé egy egészen külön jelleg járulna. »Tagadhatlan ugyanis, hogy rendőri vagy hadügyi vagy pénzügyi igazgatási funkcióknak törvényes czélszerűségét nem a polgári törvényhozás, hanem csakis a rendőri, had- vagy pénzügyi törvényhozás *mértéke* szerint szabad és kell megítélni; ily nemű cselekvények megítélésére szükségkép az illető igazgatási osztálynak vagy mindannyi osztályok felett álló alanynak minőségében kellene az igazságügyi osztálynak jelentkeznie (196. l.) A legfőbb hely alakítására az igazság-, belügy- és pénzügyi osztályok tagjaiból álló testület szolgáljon (204. l.), a felfolyamodás menete szabály szerint tartsa meg a három fok rendszerét (206. l.), a tárgyalás legyen contradictorius, de sommás (210. l.), az utolsó ítélet végérvényes (215. l.). A határvonalak és az illetékességi összeütközésekkel elbánás körül létezett némely eltérések dacára a fennebbiek valának a gyakorlati hivatalnokok körében uralkodó nézetek.

⁵⁹⁾ *Klüber* i. h. 375. §. A vitában, melyet *Klüber* a birói kar függetlensége érdekében személyesen folytatott, az állami szerződések szabad értelmezése forgott szóban ott, ahol azok birói határozat alapját képezik és ez elvnek védelmében *Klüber* teljesen az átszármazott országos alkotmány alapján állott.

⁶⁰⁾ Az újabb művek átnézetét adja *Regelsberger* »Münchener kritische Uebersicht« IV. 52. s. köv. l.

⁶¹⁾ Ez érv, melyet *Feuerbach* joggal állít a francia jurisdiction administrative inter fiscum et privatos elvével szembe, nem talál a német és angol igazgatási jogszolgáltatásra, mely a vitás rendőri, adó-, hadügyi, egyházi és iskolai jognak teljesen eltérő terén mozog. Amaz érv felületességét már *Pfizer* megrója (98. l.) »kétségkívül csak *egy* igazság létezik, de az igazságnak általános ismérvei mégis különböző nemekre oszthatók, miként azt polgári és büntető bíróságaink tanusítják«; i. h. 37. l. »A magánosok jogának köre hasonlíthatatlanul nagyobb a magánjog körénél«.

⁶²⁾ Az igazgatási joghatóságnak a kerületi- és főtörvényszékekre leendő egyoldalú átruházásával járó gyakorlati hátrányokat *Meier E. Holzendorff* Encyclopaediájának I. köt. 704. lapján a következő három okban emeli ki: először a bírák a leggondosabb és legszélesebb körű előképzettséggel sem képesek a magán- és büntető jog mellett az igazgatási törvényhozás *egész területe* felett is *teljesen* uralkodni, míg az igazgatási hatóságokra nézve annak alkalmazása mindennapi gyakorlatban élethivatássá vált. Másodszor a legtöbb vitakérdésnél, mely az igazgatás kezelése közben keletkezik, nem annyira a jog, mint a tény kérdése vitás p. o. ha arról van szó, van-e helye egy adott esetben szegénységi ellátásnak, segítse-e az országos szegényügy a helyi szegényügyet, fennforog-e valamely engedély megadásánál feltételezett szükséglet, valamely iparhoz szükségelt megbízhatóság, elzárandó-e valamely nyilvános ut, mily mértékben veendő használatba, gátköteles-e valamely telek stb. Harmadszor, az igazságszolgáltatásnak ily mindenható ellenőrzése bénítólag hat az összes igazgatásra. — A jogértők erre bizonyos érzékenykedéssel szoktak válaszolni; holott maguk az angol jogászok elismerik, hogy a mindennapi foglalkozás a magán- és büntetőjoggal nem adja meg a szükséges gyakorlati betekintést az itt kérdésben forgó nehéz viszonyokba. Ez igazságnak annak idején nagyon erős kifejezést adott Onslow az angol alsóházban. A jogászok be is szokták látni az ilynemű határozatok hiányos és ingadozó voltát, ha a főtörvényszékeknek és legfőbb törvényszéknek az

igazgatási jog kérdéseiben hozott *valóságos* végzéseit látják maguk előtt. Minden más joggyakorlatnál nagyobb mértékben igényel ez összefüggő ismeretet és szokásszerű gyakorlatot.

⁶³⁾ Az igazgatási joghatóságról szóló *bajor* törvényjavaslatok első sorban e részletezésen szenvedtek hajótörést. Alakilag az igazgatási joghatóságról hozott *badeni* törvények is e hibában szenvednek, lényegileg a valódi önkormányzat magasabb fokán állanak, a mennyire ez a délnémet élet nehezebb viszonyai közt lehetséges. Ld. *Weitzel* »Das badi-sche Gesetz über die Organisation der innern Verwaltung.« Karlsruhe 1864. — Társadalmi eszmék és kifejezések tekintetében nagyon is homályos állásponton állanak az 1867. decz. 21-ki *osztrák* törvények a birói hatalomról és a birodalmi törvényszéknek oly hatóságként felállításáról, mely »az állampolgárok részéről az alkotmány által (?) biztosított politikai (?) jogaik megsértése miatt emelt panaszok felett ítélni van hivatva, miután az ügy a törvényesen előirt igazgatási uton már elintézést nyert.«

⁶⁴⁾ *Stein* Lőrincznek alapeszméje, hogy »a törvény és intézkedés közti ellenmondást« bíróságok, »a rendelet és intézkedés közti ellenmondást« igazgatási hatóságok egyenlitsék ki, nincs összhangban amaz alaptétellel, melyet maga *Stein* oly nagy erélylyel emel érvényre: »hogy a teljes és valódi állami akarat sem a törvény egymagában, sem csupán a rendelet; hanem a teljes szerves állami akarat csak a rendeletnek a törvénnyel összeköttetésében létesül«. »Teljesen lehetetlen az államban csupán törvények szerint élni vagy csupán törvények által kormányoztatni; a valódi államélet ellenkezőleg a törvényhozás és végrehajtás közt létező folytonos kölcsönhatásban, egymásnak folytonosan kiegészítésében és kölcsönös betöltésében jelentkezik, kifejezve törvénynek és rendeletnek egymáshoz költönös szerves viszonyában.« Ennek megértése a gyakorlati kivitel megkísérlésénél magától előállana.

⁶⁵⁾ *A tiszteletbeli tisztség* jelentőségéről a constitucionális alkotmányban ld. *Gneist* Selfgovernment (1871) 83. §. jelesen a kinevezés és elbocsátás jogáról szóló részt. A végrehajtó hatalom összes hivatalnokainak elbocsáthatása egyik

alapja az alkotmányi szerkezetnek, mely Angliában még a forradalmi átalakulások közben is változatlan maradt. A Stuartok kormányzási módja hozta először azt a zavart az alkotmány összekötő szerkezetébe, mely a későbbi pártkormányzatot előkészít és megalapítja. A társadalomnak az államkormányzat menetébe léptével a pártiránylat oly változhatlanul meg van adva, hogy az minden haladással gyarapodik, minden rendszeres miniszterváltozással fokozódik. Minél rövidebbé lesz a miniszterek hivataloskodásának átlagos tartama, annál buzgóbb az igyekezet a hivataloskodások időszakát a pártkinevezések kiegyenlítésére használni fel, a míg csak minden irnok pártszempontból neveztetik ki (mint Angliában) vagy a míg a hivatásszerű hivatalnokság jelleme teljesen elfajul, mint Amerikában és Franciaországban. Ez alaphiba ép oly elválaszthatlan az alkotmányos államtól, mint a mily gyógyíthatlan mindaddig, míg a fizetési hivatalnoki kar marad az igazgatásban *egyedül* résztvevő osztály. Egész élethivatásával, hivatali becsületével, polgári lételével a hivatali állásra és az ezen leendő előléptetésre utalva — rendszeres függésbe jut, mely minden miniszteri változással nő. A tiszteletbeli tisztség ellenkező helyzetben van. Nem hajhász kegyet, nem keresi polgári lételének megalapítását, hanem vállalkozik a legterhesebb polgári kötelesség átvételére. Ily ajánlat csak a képességihiány tárgyi és köztudomásu okainál fogva utasítható vissza. De másfelől egy tiszteletbeli hivatalnoknak elbocsátása senkit sem károsít polgári lételében, senkit nem fenyeget, meg nem rémit. De ha pártszempontokból történik, bántja és megsérti nemcsak azt, kit közvetlenül ér, hanem mindazokat, kik hasonló helyzetben vannak, azaz végre a nemzetnek legjavát — mihelyt a rendszer keresztül van vive. Egy belügyminiszter sem fog azon sikerrel kérkedni, melyet *díjtalan* városi tanácsosok meg nem erősítése vagy elbocsátása által ért el. Egy ily pártrendszabály az ellenkező irányokat is egyesíti és már egy egyes kerületben is ellenállhatlan nyomást gyakorol. A tiszteletbeli tisztségek gyarapítása által ez ellennyomás minden ponton többszöröződik, míg lehetetlenséggé lesz ily módon tovább kormányozni. — Az angol alkotmány-küzdelmek lefolyása a dolgok e menetén nyugszik és emberkorról

emberkorra tanusítja, hogy itt fekszik az alkotmányos állam sarkpontja: az állam központjában legszabadabb pártmozgalomnak megegyeztetetése folytonos pártatlan helyi igazgatással, melyet a hivatásszerű hivatalnokság is visz, a mig alólról felfelé környezve marad egy együttigazgató, társadalmilag független osztály által. Ezen alapszik a társadalom által olynehezen megérthető ama jelenség, miként állhat meg Angliában az összes fizetéses hivatalnokoknak a lordkancellártól le a legutolsó szolgáló pártszempontból történő kinevezése mellett, az összes tiszteletbeli tisztségeknek a falusi bírótól felfelé *pártoktól független* kinevezése, mely mellett a szabadelvű és conservatív pártkormányok változása emberemlékezet óta nyomtalanul haladt el. A keresztülvitt Selfgovernmentben a testületi szellem és egyetemlegesség, mondhatni a rendi szellem az, mely a pártszempontból kinevezést és a hivatalnak pártszempontból kezelését kizárja. Az elbocsátás »a szolgálat valódi érdekében« a tiszteletbeli tisztségnél is előfordul. De emberöltők óta nincs példa rá, hogy a »Selfgovernment«-nek valamely tiszteletbeli hivatalnokát igazgatási ügyekben hozott *ítéletéért* elbocsátották volna. A német viszonyokra alkalmazásában ld. *Gneist* »Kreisordnung« (1870.) 32., 53. l.

⁶⁶⁾ A hatósági önkormányzatnak a fenálló igazgatási joghoz mért alakulását kifejti *Gneist* »Die preussische Kreisordnung« Berlin 1870., különösen az önkormányzat személyzetét az V. fejezetben, az adórendszert a VI. fejj., a kerületi, városi és vidéki községeknek alapjait kölcsönös viszonyukban a III. és IV. fejezetben. Kedvezőtlen körülmények közt hatoltak át az állami önkormányzat alapelvei a porosz törvényjavaslatokban 1869. óta és jutottak a képviselőházban elfogadáshoz, természetesen csak sokféle egyezkedés után a vidéki és városi birtokos osztályok társadalmi alapeszméivel. Összehasonlítva a korábbi összes javaslatokkal és tárgyalásokkal el kell ismerni, hogy az önismeret meglepő gyorsasággal halad.

⁶⁷⁾ A kerületi képviselőnek a községi adók fejletlen rendszere mellett alakítására nézve ld. *Gneist* »Kreisordnung« VII. fejezet, a tulajdonképi igazgatási testületek alaki-

tásáról VIII. és IX. fejj.; az igazgatási és választott testületeknek összekötéséről XI. fejezet.

⁶⁸⁾ Az elsőfoku igazgatási ítélőszéknek a kerületek önkormányzatából alakulása, valamint a végrehajtó rendőri hivatalnokok feletti fegyelmi fenyítő jog és fegyelmi hatalom tekintetében ld. *Gneist* »Preuss. Kreisordnung« 164—172. l.

⁶⁹⁾ A *rendőri igazgatás* nagy kiterjedésű területére nézve annak a rendőri joghatósággal összekötésével ld. *Gneist* »Preuss. Kreisordnung« §§. X. a—h. 98—172. l. és ez összefüggésben az *esküdtszékek* egyszerűsített alakítása is a német rendszer szerint és a *bűnvádi fellépés* (államügyészség) alakja a jogi államban.

⁷⁰⁾ Az igazgatási joghatóságról a *hadsereg* és *honvédség* területén lásd *Gneist*. »Kreisordnung« 131—135. lapokon.

⁷¹⁾ Az *adóbecslés* körüli joghatóságra nézve ld. *Gneist* »Kreisordnung« 135—146. l.

⁷²⁾ A *városi igazgatás* főfolyamodási fokáról ld. *Gneist* »Kreisordnung« XI. fejj.

⁷³⁾ Az önkormányzatról és igazgatási joghatóságról az *iskolai jog* felett ld. *Gneist* »Preuss. Kreisordnung« 141—151. l. *Gneist* »Selbstverwaltung der Volksschule« 1869. *Gneist* »Verwaltung, Justiz« 570—583. l.

⁷⁴⁾ A második foku igazgatási ítélőszékre nézve ld. *Gneist* »Kreisordnung« XII. fejezet.

⁷⁵⁾ A központi igazgatási ítélőszék alakítására nézve ld. *Gneist* »Kreisordnung« 196—211. l.

⁷⁶⁾ A pessimismus nagy kísértésnek van kitéve jogi érzéknek és a közjog iránti fogékonyságnak lételét egyáltalán tagadni, ha az utóbbi emberöltő külső jelenségeit tartja szem előtt és a politikai vitakérdések tűzpontjaiban követi a makacs megszokást, egyes cikkek és tételek önértelmezését tenni a törvény helyébe. De a társadalom még jogot is (szokásjog) képes önmagából előállítani, a míg egyszerű társadalmi rend alapján áll. Az osztályok leghevesebb küzdelmében is ritkán tagadja meg a német jellem jogi érzetének hátterét. Nem idealistikus nézet ez, hanem igazolva van a német történet pártküzdelmeiben. E jogi érzet minden közjognak lát-

szólagos tagadása mellett még *ma* is felismerhető oly jelenségekben, melyekről más helyen szó volt. Németország nemzeti jogi véleménye a porosz pártigazgatásokat 1849. óta, a kormány választási izgatásait, a kormányjelölt- és választási biztosként egyszerre szereplő Landrathokat engedélyeknek és jóváhagyásoknak pártszempontból megtagadását, a sajtórendőrség és egyesületi törvények pártszerű kezelését, a bírósági osztályoknak jogszolgáltatási célokra mesterkéltszerű összeállítását stb. soha sem tekintette normalis alakulatoknak és soha sem nézte (mint Franciaországban történt) azon csendes megnyugvással, hogy hasonlóval fog viszszafejezni, mihelyt az államhatalom pártváltozása következtében a sor rá kerülend. A törvények szerinti kormányzásnak alap gondolata soha nem ment veszendőbe. De csakis az állam kezdeményezése képes e jogi *érzék*et jogi *öntudatra* emelni a jogi államban, a hatósági önkormányzatnak állandó intézményei által.

